



DIRECCIÓN DE AUDITORÍA CINCO

INFORME DE EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO DE ADQUISICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE BRAZALETES ELECTRÓNICOS, FINANCIADOS CON FONDOS DEL PRÉSTAMO EXTERNO BCIE N° 2102; EJECUTADO POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA, POR EL PERÍODO DEL 1 DE ENERO DE 2016 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

SAN SALVADOR, 9 DE OCTUBRE DE 2020



## ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
1. PÁRRAFO INTRODUCTORIO .....	1
2. OBJETIVOS DEL EXAMEN .....	2
2.1. Objetivo General .....	2
2.2. Objetivos Específicos .....	2
3. ALCANCE DEL EXAMEN .....	3
4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS .....	3
5. RESULTADOS DEL EXAMEN .....	4
6. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA.....	95
7. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES ...	96
8. CONCLUSIONES .....	96
9. PÁRRAFO ACLARATORIO .....	100

**Señor**  
**Ministro de Justicia y Seguridad Pública**  
**Presente**

## 1. PÁRRAFO INTRODUCTORIO

En cumplimiento a lo establecido en el Art. 195, atribución 4ª de la Constitución de la República, artículos 5, 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y Orden de Trabajo 15/2019 de fecha 13 de marzo de 2019, hemos efectuado Examen Especial al Proceso de Adquisición y Funcionamiento de un Sistema de Brazaletes Electrónicos, Financiados con fondos del Préstamo Externo BCIE N.º 2102, ejecutado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, por el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018.

Mediante Decreto Legislativo N.º 349 del 5 de abril de 2013, publicado en el D.O. N.º 65, Tomo 399, del 11 de abril del mismo año, fue aprobado el préstamo BCIE 2102 otorgado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a la República de El Salvador, para desarrollar el Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador, estableciéndose en la sección 2.03 del contrato de dicho préstamo, que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública sería el Organismo Ejecutor de dicho Programa, habiéndose suscrito el contrato el 24 de abril del año 2013.

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, mediante Acuerdo Ministerial N.º 31 de fecha 16 de febrero de 2015, creó la Unidad Ejecutora con el objetivo de ejecutar y dar seguimiento al Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario en El Salvador, con fondos provenientes del contrato de Préstamo BCIE 2102, hasta un máximo de \$71,000,000.00 más el Impuesto sobre el valor agregado (IVA).

En relación con el programa se definieron 5 proyectos, los cuales se detallan a continuación:

1. Obras complementarias para finalizar Centro Penal de Izalco Fase III.
2. Adquisición de Equipamiento y Software para Brazaletes Electrónicos.
3. Ampliación de Centro Penal de Izalco.
4. Construcción de Complejo Penitenciario El Divisadero, Morazán.
5. Readecuación de Granjas Penitenciarias de Izalco, Santa Ana y Construcción de Granja Penitenciaria de Zacatecoluca.

El objeto de revisión del presente Examen Especial, se circunscribe al proyecto que a posteriori y contractualmente se denominó: Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales.

El proyecto tenía por objetivo implementar un sistema de monitoreo de medios electrónicos, promoviendo la aplicación de medidas alternativas a la prisión para condenados y procesados catalogados como menos peligrosos, a fin de clasificar la población de privados y privadas de libertad para ofrecer condiciones de convivencia humana al interior del sistema penitenciario de El Salvador.



La inversión estimada del proyecto fue de Seis millones ochocientos ochenta y un mil setecientos (\$6,881,700.00) Dólares de los Estados Unidos de América; sin embargo, la inversión real, generada por el Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y puesta en marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, suscrito el 12 de junio del 2017, fue por un total de Cuatro Millones Setecientos Veintidós Mil Cuatrocientos Noventa y Dos 08/100 (\$4,722,492.08) Dólares de los Estados Unidos de América.

## **2. OBJETIVOS DEL EXAMEN**

### **2.1. Objetivo General**

Determinar si las actividades, operaciones financieras, control interno y los recursos utilizados en el Proceso de Adquisición y Funcionamiento de un Sistema de Brazaletes Electrónicos, Financiados con Fondos del Préstamo Externo BCIE 2102, ejecutado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, por el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, cumplen con las disposiciones legales y normativas aplicables.

### **2.2. Objetivos Específicos**

Efectuar una revisión con base a Normas de Auditoría Gubernamental, que nos permita obtener una seguridad razonable a efecto de concluir sobre si:

- a) El proceso de Adquisición y Contratación del Sistema de Dispositivos Electrónicos, efectuado en el marco del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador, se realizó de conformidad con la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica y las Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías, emitidas por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su reglamento, en forma supletoria, y las bases de la Licitación Pública Internacional definidas para efectuar la contratación en referencia.
- b) La fase de Ejecución del Contrato de Suministro del Sistema de Dispositivos Electrónicos, se llevó a cabo cumpliendo a satisfacción las disposiciones definidas en las cláusulas del Contrato N.º MJSP-DGCP-047/2017 y documentos contractuales en su conjunto y si el funcionamiento del sistema es acorde con los fines previstos.
- c) Los recursos del Contrato de Préstamo BCIE N.º 2102 y de Contrapartida Local destinados para el proyecto, se utilizaron exclusivamente para sufragar las obligaciones derivadas del Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, Dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, N.º MJSP-DGCP-047/2017.
- d) El reconocimiento y presentación de la información financiera del proyecto, se ha preparado con base en Principios y Normas del Subsistema de Contabilidad Gubernamental, regido por el Ministerio de Hacienda de El Salvador.

- e) Evaluar los resultados contenidos en los informes de auditoría Interna y de Firmas Privadas de Auditoría, sobre el proyecto, para su incorporación en nuestro informe de auditoría y dar seguimiento al cumplimiento de recomendaciones emitidas por la Corte de Cuentas de la República, en relación al mismo.

### 3. ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestro examen comprendió la inspección de la documentación que respalda el proceso de adquisición y de funcionamiento del Sistema de Brazaletes Electrónicos, financiado con recursos del Préstamo Externo BCIE 2102, ejecutado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, por el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, el cual fue realizado de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

### 4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS

Con el propósito de alcanzar los objetivos de la Auditoría, realizamos pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas. A continuación se listan algunos de los principales procedimientos realizados en el Examen Especial:

- a) Examinamos la documentación generada en el proceso de licitación Pública Internacional LPINT-02/2016-MJSP-DGCP para la contratación del Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
- b) Examinamos la documentación que respalda la fase de ejecución del contrato N.º MJSP-DGCP-047/2017 referente al Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; verificamos el cumplimiento de los aspectos cuantitativos y de las especificaciones técnicas definidas en los documentos de licitación y efectuamos pruebas de funcionamiento de los componentes del sistema.
- c) Efectuamos revisión de la documentación que respalda los hechos económicos contabilizados en relación con el Proyecto, para constatar si los recursos autorizados, se utilizaron exclusivamente para sufragar las obligaciones derivadas del Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, Dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, N.º MJSP-DGCP-047/2017.
- d) Examinamos partidas contables registradas y la documentación de soporte que justifica los hechos económicos, para constatar si la contabilización y la generación de los Estados Financieros del Proyecto se realizó de conformidad con la normativa del Subsistema de Contabilidad Gubernamental.
- e) Requerimos los informes de auditoría Interna y de Firmas Privadas de Auditoría y los expedidos por la Corte de Cuentas en relación al proyecto objeto de revisión, con el objetivo de analizar si contenían pronunciamientos sobre el mismo, que ameritasen ser incorporados a nuestro informe de auditoría y si por parte de la Corte de Cuentas



de la República se emitieron recomendaciones de auditoría, para evaluar su cumplimiento por la administración.

## **5. RESULTADOS DEL EXAMEN**

Con base en los procedimientos de auditoría realizados en el desarrollo de nuestro Examen Especial, determinamos los siguientes resultados:

### **Hallazgo No. 1**

#### **NO SE CUENTA CON EVIDENCIA DOCUMENTAL QUE DEMUESTRE QUE EL PRESUPUESTO DEL PROYECTO FUE ESTIMADO RAZONABLEMENTE**

Constatamos que los precios unitarios de cada ítem del presupuesto del proyecto: Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, no cuentan con la correspondiente documentación que demuestre que se determinaron con base a un análisis de costos unitarios de precios de mercado.

En la Carpeta Técnica, el presupuesto desglosado del proyecto totaliza US\$6,499,309.86, el cual es coincidente con el monto de la certificación de disponibilidad presupuestaria emitida por la jefatura USEFI-DGCP y con el monto dado a conocer en las bases de la Licitación Pública Internacional LPINT-02/2016-MJSP-DGCP como asignación presupuestaria para la licitación. Se solicitó al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública que proporcionara la documentación de soporte de los precios unitarios por cada ítem del presupuesto; sin embargo, la documentación aportada no evidenció que se realizara dicho análisis.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, establece:  
"Responsabilidades de los Solicitantes.

Art. 20 Bis. Para efectos de esta Ley se entenderá por solicitantes, las unidades o dependencias internas de la institución que requieran a la UACI la adquisición de obras, bienes o servicios. Estos deberán realizar los actos preparatorios de conformidad a las responsabilidades siguientes:

...c) Determinar las necesidades de obras, bienes y servicios; asimismo realizar investigaciones del mercado que le permitan hacer los análisis y estudios necesarios para verificar la viabilidad técnica, económica, financiera, social o ambiental, necesaria para que la adquisición pueda realizarse;"

La Guía Técnica para Elaborar Estudios de Pre Inversión Pública, establece en el Romano IV.: "Quedan sujetas a la presente Guía Técnica las instituciones adscritas en el artículo 2, de la Ley AFI."

El Romano V, Literal B, numeral 4. Contenido Mínimo del Estudio del Diseño Final, de dicha Guía regula: "...Este estudio es el instrumento que permite precisar los costos definitivos del proyecto y elaborar las bases generales y específicas para la contratación

de la ejecución del proyecto. Con tal propósito, el contenido mínimo del estudio del Diseño Final debe incluir los aspectos siguientes: ...iii) El presupuesto de costos del proyecto tanto de inversión como de operación, ajustado con base en la información resultante de los puntos anteriores. El presupuesto de costos de inversión debe realizarse con base en el análisis de precios unitarios para cada uno de los ítems componentes del proyecto a ejecutar”.

El Manual Técnico SAFI, en su parte VII. SUBSISTEMA DE INVERSION Y CREDITO PUBLICO establece lo siguiente:

#### “C.2.2 NORMAS PARA LA FASE DE INVERSION

Esta fase incluye la formulación del diseño final y la ejecución propiamente de los proyectos siempre y cuando los estudios de la fase de preinversión lo recomienden.

#### ETAPAS DE LA FASE DE INVERSION

##### a) Diseño Final

El diseño final es el instrumento que permite precisar los costos definitivos y elaborar las bases generales y específicas para la contratación de la ejecución del proyecto, debiendo contener:

- i. El diseño y/o ingeniería del proyecto que permita determinar sus componentes y recalculer los costos con mayor precisión;
- ii. El plan de ejecución y la organización necesaria del proyecto, comprendiendo el plazo de construcción y las metas de avance físico;
- iii. El presupuesto de costos del proyecto, tanto para ejecución como para la operación, con base en el análisis de precios unitarios de cada componente;
- iv. La documentación necesaria para la licitación de las obras que incluye las especificaciones generales, administrativas, técnicas y específicas para la ejecución que permitan realizar la supervisión técnica y administrativa en forma adecuada.

Los proyectos en esta etapa se incorporan en los programas de mediano plazo, de necesidades de financiamiento en caso que no tengan asignado financiamiento y en el anual de inversión si cuenta con el financiamiento asegurado”.

El Acuerdo Número Treinta y Uno, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública: San Salvador, dieciséis de febrero de dos mil quince, establece: “...POR TANTO, en base a los razonamientos antes expuestos y al contenido del Contrato de Préstamo suscrito entre el BCIE y la República de El Salvador, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Justicia y Seguridad Pública, ACUERDA: ...2°) Nombrar al ...Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina que realizará las actividades iniciales y preparatorias para la ejecución del contrato de Préstamo N.º 2102, antes referido, y facultarlo para realizar las actividades a ejecutar previas a la contratación de la Unidad Ejecutora que será contratada por medio de concurso y bajo las Normas del BCIE. 3°) Se nombra además, miembros de la mencionada Unidad Ejecutora Interina a los siguientes funcionarios: ..., quienes colaborarán en las actividades propias de sus competencias en todo aquello que les sea requerido por el Coordinador.”



La deficiencia se originó debido a que los responsables de definir el presupuesto del proyecto: Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina, durante el período del 1 de enero al 8 de diciembre de 2016 y solicitante de la licitación, el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), el Jefe de la Unidad de Planificación de la DGCP y el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP, no cuentan con la documentación recolectada en su investigación de mercado, que soporte el análisis efectuado para la determinación de los precios unitarios consignados en el presupuesto formulado.

La deficiencia generó que la entidad estableciera una disponibilidad presupuestaria para el proyecto, que no está justificada con el correspondiente análisis de precios unitarios efectuado por ítem presupuestario.

### **COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Jefe de la Unidad de Planificación de la Dirección de Centros Penales (DGCP), actuante en el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 y el Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina, actuante entre el 1 de enero y el 8 de diciembre de 2016, mediante notas sin referencia de fecha 21 de junio de 2019, expresaron lo siguiente:

“El proyecto es considerado de Inversión Pública para que pudiese considerarse dentro del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador; durante el proceso de elaboración del perfil se logró establecer que este tipo de Sistemas de dispositivos electrónicos, en El Salvador como en la región Centroamericana no existía ningún sistema equivalente que estuviese implementado, para tomar de parámetro el estudio de mercado; por otra parte a nivel mundial este sistema se encontraba en producción en países de México, Colombia, Chile, Estados Unidos y en Europa; pero bajo la modalidad de Leasing, dicha modalidad no era acorde con el proyecto de inversión, por tanto no se contaba con información referente a un sistema que fuese compatible con el programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador, esta situación fue analizada con funcionarios del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El 31 de agosto de 2012, la empresa Data & Graphics S.A. de C.V. & ElmoTech Electronic Monitoring Technologies by 3M presentó oferta del SISTEMA DE MONITOREO ELECTRÓNICO DE PERSONAS PARA LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY; esta información fue avalada tanto por el BCIE para la aprobación del financiamiento como también por la Dirección de Inversión y Crédito Público para la aprobación del perfil. (ANEXO 1).

La Dirección General de Inversión y Crédito Público emitió opinión técnica del proyecto con base a lo establecido en la Guía técnica para elaborar estudios de Pre inversión Pública (ANEXO 2), lo cual otorgó para que el proyecto se definiera en etapa de inversión; con relación al Romano V literal B, numeral 4. Contenido mínimo del Estudio del Diseño Final; de la Guía técnica para elaborar estudios de Pre inversión Pública se aclara que este apartado es aplicable a proyectos de infraestructura y el presente proyecto es de adquisición de equipamiento, por tanto, la Dirección General de Inversión y Crédito

Público no consideró estudio de Pre inversión porque se presentó al BCIE en etapa de Inversión.

Con relación a lo establecido en el artículo 20 Bis literal "c" de la ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, se cumplió con los requisitos establecidos, ya que se consideró el estudio técnico de mercado el cual se anexa de manera organizada. No omitimos manifestar que en la región latinoamericana no se tiene la experiencia de suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha del sistema de dispositivos electrónicos; ya que la modalidad en producción es como leasing; no obstante que se realizó un estudio de mercado relativo al equipamiento, el cual se anexa de forma ordenada (ANEXO 3)".

El Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, actuante en el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, conjuntamente con el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales, actuante en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016; mediante nota expedida en forma conjunta, de fecha 21 de junio de 2019, manifestaron lo siguiente:

"El proyecto es considerado de Inversión Pública para que pudiese considerarse dentro del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador; durante el proceso de elaboración del perfil se logró establecer que este tipo de Sistemas de dispositivos electrónicos, en El Salvador como en la región Centroamericana no existía ningún sistema equivalente que estuviese implementado, para tomar de parámetro el estudio de mercado; por otra parte a nivel mundial este sistema se encontraba en producción en países de México, Colombia, Chile, Estados Unidos y en Europa; pero bajo la modalidad de Leasing, dicha modalidad no era acorde con el proyecto de inversión, por tanto no se contaba con información referente a un sistema que fuese compatible con el programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador, esta situación fue analizada con funcionarios del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El 31 de agosto de 2012, la empresa Data & Graphics S.A. de C.V. & ElmoTech Electronic Monitoring Technologies by 3M presentó oferta del SISTEMA DE MONITOREO ELECTRÓNICO DE PERSONAS PARA LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY; esta información fue avalada tanto por el BCIE para la aprobación del financiamiento como también por la Dirección de Inversión y Crédito Público para la aprobación del perfil. (ANEXO 1).

La Dirección General de Inversión y Crédito Público emitió opinión técnica del proyecto con base a lo establecido en la Guía técnica para elaborar estudios de Pre inversión Pública (ANEXO 2), lo cual otorgó para que el proyecto se definiera en etapa de inversión; con relación al Romano V literal B, numeral 4. Contenido mínimo del Estudio del Diseño Final; de la Guía técnica para elaborar estudios de Pre inversión Pública se aclara que este apartado es aplicable a proyectos de infraestructura y el presente proyecto es de adquisición de equipamiento, por tanto, la Dirección General de Inversión y Crédito Público no consideró estudio de Pre inversión porque se presentó al BCIE en etapa de Inversión.



Con relación a lo establecido en el artículo 20 Bis literal "c" de la ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, se cumplió con los requisitos establecidos, ya que se consideró el estudio técnico de mercado el cual se anexa de manera organizada. No omitimos manifestar que en la región latinoamericana no se tiene la experiencia de suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha del sistema de dispositivos electrónicos; ya que la modalidad en producción es como leasing; no obstante que se realizó un estudio de mercado relativo al equipamiento, el cual se anexa de forma ordenada (ANEXO 3).

Adicionalmente, se determinaron precios de mercado de los demás componentes identificados parte de la "SOLUCIÓN", tales como, los de procesamiento, almacenamiento y comunicación; sin embargo, por ser una solución, existen varios servicios complementarios que se integran en los precios individuales y que son parte de etapas, tales como:

- Suministro
- Instalación
- Implementación
- Puesta en Marcha
- Capacitación

Con los siguientes servicios:

- Telecomunicaciones
- Póliza de seguro electrónico contra todo riesgo
- Hospedaje de Data Center Secundario (Incluyendo seguridad física, energía eléctrica, enfriamiento, entre otros)."

## **COMENTARIO DE LOS AUDITORES**

En los comentarios aportados por los servidores relacionados, se señala que tanto el BCIE, para la aprobación del financiamiento del proyecto, como la Dirección de Inversión y Crédito Público, al aprobar el perfil del mismo, avalaron la información que con respecto al costo del proyecto les fue presentada. A este respecto, es importante señalar que con independencia de los pronunciamientos que en el ejercicio de sus funciones sean emitidos por entidades gubernamentales, u otros organismos, en el proceso de ejecución de los proyectos, es facultad de la Corte de Cuentas de la República verificar que las entidades sujetas a fiscalización cumplan con las disposiciones normativas aplicables al desarrollar la gestión de éstos; es así que, a efecto de constatar el cumplimiento de criterios contenidos en Ley de Adquisiciones y la Guía Técnica para elaborar Estudios de Pre Inversión Pública y del Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado en lo referente a si se realizaron las investigaciones de mercado pertinentes y si el presupuesto del proyecto se realizó con base a un análisis de costos unitarios para cada uno de los ítems componentes del proyecto, se requirió la evidencia con la que específicamente se dio soporte a los costos establecidos para cada uno de dichos ítems del presupuesto contenido en la Carpeta Técnica, el cual constituye parte de la etapa de diseño final del mismo. No obstante, la información relacionada con el análisis de costos por ítems no fue proporcionada, dando lugar a la conclusión de que no consta el correspondiente análisis y que dichos costos no están soportados por documentos que

le den razonabilidad a las cifras establecidas en dicho presupuesto, tales como cotizaciones obtenidas de proveedores de bienes, tangibles o intangibles, apegadas a las características y especificaciones técnicas definidas para los componentes del proyecto.

Se hace mención al criterio referido en nuestra observación, sobre el contenido mínimo del Estudio de Diseño Final, de la Guía técnica para elaborar estudios de Pre inversión Pública, al cual hemos hecho referencia para destacar que en esa fase se precisan los costos definitivos del proyecto, expresando que éste es aplicable a proyectos de infraestructura. Al respecto, es importante señalar que la Guía en comento no hace referencia en su texto a que dicho criterio es únicamente aplicable a proyectos de infraestructura, por lo que el criterio es aplicable a todo tipo de proyectos.

El Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, cuyos criterios también son aplicables, en lo referente a la fase de diseño final, establece lo siguiente: "El diseño final es el instrumento que permite precisar los costos definitivos y elaborar las bases generales y específicas para la contratación de la ejecución del proyecto"; además refiere lo siguiente: "iii. El presupuesto de costos del proyecto, tanto para ejecución como para la operación, con base en el análisis de precios unitarios de cada componente". En tal sentido, le correspondía a la administración la responsabilidad de procurar precisión en la definición de las cifras a invertirse en el proyecto según su diseño, con base en un análisis fundamentado en documentos fehacientes resultantes de la investigación de mercado.

En relación a la oferta, que se menciona, presentada por la empresa Data & Graphics S.A. de C.V. & ElmoTech Electronic Monitoring Technologies con fecha 31 de agosto de año 2012, hacemos las siguientes consideraciones:

1. La oferta presentada en el año 2012, no se ajusta a los requerimientos que establece la carpeta técnica formulada en el año 2016, ya que transcurrieron 4 años y los requerimientos de equipos y especificaciones técnicas de la carpeta técnica, son mayores a los que presenta la oferta.
2. El precio unitario de la oferta presentada por Data & Graphics S.A. de C.V. & ElmoTech Electronic Monitoring Technologies con fecha 31 de agosto del año 2012, no fue considerada al momento de establecer los costos unitarios que se incluyen en la carpeta técnica.

En lo que se refiere a la opinión técnica emitida por la Dirección General de Inversión y Crédito Público, mediante Oficio DGI-/32/2013, de fecha 4 de diciembre del año 2013, en el mismo documento expresa lo siguiente: "Es importante indicar que la vigencia de esta opinión técnica es de dos años a partir de su emisión"; por lo tanto, estuvo vigente hasta el 4 de diciembre del año 2015, es decir, que en el año 2016 en el que se elaboró la carpeta técnica, dicho documento había perdido sus efectos vinculantes, por lo que era necesario elaborar un nuevo perfil y diseño final del proyecto acorde a las necesidades reales del momento.

Finalmente, en relación a los comentarios brindados de que se cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 20 Bis literal "c" de la ley de Adquisiciones y Contrataciones



de la Administración Pública, ya que se consideró el estudio técnico de mercado relativo al equipamiento, es importante mencionar que se examinó cada uno de los documentos anexos presentados y no se dan por aceptados debido a que se identifican las siguientes observaciones:

Anexos	Descripción del Bien	Costos	Observaciones a los documentos
Anexo 1	Oferta de Data Graphics del año 2012  2000 unidades de monitoreo electrónico compuesto por: 2Track GPS, Track como transmisor. 1Track GPS de seguimiento. Dv kit (Violencia Domestica)	\$6,554,000.00	Este documento presenta las siguientes inconsistencias: a) No presenta fecha de recepción por parte del MJSP. b) Carece de firma y sello de recibido o correo electrónico que evidencie que dicho documento fue remitido por el proveedor. c) La oferta presenta fecha 31 de agosto del año 2012, sin embargo, la carpeta técnica fue preparada en el año 2016, con una diferencia de 4 años. d) Precios unitarios y totales de la oferta, no fueron considerados al momento de establecer los costos del proyecto.
Anexo 2	Dell Networking N2048	Cotización de fecha 9 de febrero de 2016, presentada por SEGACORP S.A. de C.V., por \$2,877.00	No se considera el valor de la oferta, ya que según carpeta técnica el costo es de \$3,036.12, no se identifica la base sobre la cual se establece dicho precio unitario.
Anexo 3	Informe de Presentación-Demostración de Brazaletes Electrónicos	Documento sin firmas de los participantes, no consigna fecha de elaboración, únicamente contiene características técnicas.	No se incluyen documentos anexos proporcionados por proveedores, en el que se detallan costos unitarios y costos totales.
Anexo 3	Equipos Adjudicados:  1) Servidor Tipo 2  2) UPS 10KVA  3) Sistema de Almacenamiento Masivo SAM	Precios según informe de evaluación de ofertas de la LPI-MJSP-BID 01/2015.  \$34,730.00  \$ 7,109.00  \$76,759.63	Precios unitarios según carpeta técnica no se ajustan a los precios de informe de licitación LPI-MJSP-BID 01/2015.  1) Servidor \$20,000.00 2) UPS 10KVA \$10,120.39 3) Sistema de Almacenamiento Masivo SAM \$80,000.00  Los costos de estos equipos no corresponden con los precios unitarios detallados en la Carpeta Técnica.

Como puede observarse, en los documentos presentados en anexos, únicamente incluyen 4 equipos, sin embargo, la carpeta técnica incluye una variada cantidad de equipos y otros componentes, entre los cuales se mencionan: Licencias de Software, Switch Administrables, Gabinetes tipo Rack, Firewall, Sillas, Mueble de Operador, Estaciones de Monitoreo, Impresor multifuncional, Aires Acondicionados, Readequaciones, entre otros. Por otra parte, los precios según ofertas de los 4 equipos no son consistentes con los costos de la carpeta técnica.

Consideramos que un proyecto de esta naturaleza requería un estudio justificado y documentado, sin embargo, los documentos presentados por la administración, no satisfacen los requisitos de información y análisis. Por lo que la observación no puede darse por superada.

El Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario, el Director de Informática Desarrollo Tecnológico del MJSP, el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP y el Jefe de la Unidad de Planificación de la DGCP, no presentaron documentación ni comentarios adicionales con respecto al hallazgo de auditoría posteriormente a la lectura de Borrador del Informe de Auditoría, realizada el día 13 de marzo de 2020 y a la cual se les convocó por medio de notas REF-DA5-020-2-2020, REF-DA5-020-6-2020, REF-DA5-020-7-2020 y REF-DA5-020-8-2020, de fecha 5 de marzo de 2020, respectivamente; no obstante el plazo concedido y extendido hasta el 22 de junio de 2020 por la pandemia de COVID-19.

## Hallazgo No. 2

### INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 2102

Comprobamos que la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario en El Salvador, no dio cumplimiento a las condiciones definidas en el Contrato de Préstamo N° 2102, las cuales se detallan a continuación:

1. No fue preparado el documento de marco lógico del programa.
2. No fue preparada ni presentada la primera evaluación I-BCIE de medio término en el período de los tres meses posteriores a haber alcanzado el 50% de avance físico del programa. Dicha evaluación debió ser presentada al BCIE a finales de octubre de 2018, considerando que en el informe de avance del periodo junio-julio de 2018 fue reportado que el programa había alcanzado un avance físico de 52.9%.

El Contrato de Préstamo N°2102, en el Artículo 1, Sección 1.01, establece: "Marco Lógico significa el documento que utiliza el BCIE y el Organismo Ejecutor como herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos".

El Artículo 9. Obligaciones Generales de Hacer / Sección 9.01, de dicho Contrato, regula: "Salvo autorización expresa y por escrito del BCIE, durante la vigencia de este Contrato, el Prestatario, a través del organismo ejecutor, se obliga a: Llevar a cabo o asegurar que el Organismo Ejecutor lleve a cabo la inversión de los fondos financiados por este contrato para el Programa conforme a los Documentos Principales, el Plan Global de Inversiones y el Marco Lógico; asimismo a que el Organismo Ejecutor administrará las actividades financiadas por este contrato con la debida diligencia, eficientemente y con el debido cuidado del medio ambiente, apegándose a las prácticas usuales en el sector de sus actividades y cerciorándose de que sus operaciones se realicen de conformidad con los términos del mercado. Asimismo, se obliga a destinar los fondos del Préstamo exclusivamente a la realización del Programa".



El Artículo 14, sección 14.10 Evaluaciones I-BCIE, del Contrato de Préstamo N°2102, dispone: “El prestatario, a través del organismo ejecutor, se compromete a entregar dos evaluaciones I-BCIE de la forma siguiente: a) La primera, de medio término, a más tardar tres (3) meses después de haber alcanzado el 50% del avance físico del Programa y antes de haber superado el 80% del mismo”.

La deficiencia fue causada por la falta de seguimiento a las condiciones establecidas en el contrato de préstamo, falta de elaboración y utilización del Marco Lógico del Programa, por parte del Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina, actuante en el período del 1 de enero al 8 de diciembre de 2016 y la falta de preparación y presentación de la primera evaluación I-BCIE de medio término, por parte del Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento Penitenciario financiado con recursos del Préstamo BCIE 2102, actuante en el período que comprende del 11 de enero al 31 de diciembre de 2018.

Como efecto de la deficiencia se tiene:

1. La planificación de los proyectos del programa no fue llevada a cabo de conformidad con la metodología del Marco Lógico;
2. Falta de disponibilidad de información de la medición de los efectos generados por el desarrollo del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario en El Salvador.

#### **COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina, que realizaría las actividades iniciales y preparatorias para la ejecución del contrato de préstamo N.º 2102, actuante en el período que comprende del 1 de enero al 8 de diciembre de 2016, mediante nota sin referencia de fecha 21 de junio de 2019, referente al Marco Lógico, expresó lo siguiente:

“Con relación a este aspecto se manifiesta que el banco autorizó de forma expresa el cumplimiento a las condiciones previas al primer desembolso; para ello sustituyó el marco lógico por Sistemas Pipeline /IBCIE, realizando una evaluación ex antes; una evaluación de medio término la cual está en proceso y una evaluación ex post. (Se anexa matriz Sistemas Pipeline /IBCIE, realizando una evaluación ex antes)”.

Por otra parte, el Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento Penitenciario financiado con recursos del Préstamo BCIE 2102, actuante en el período que comprende del 11 de enero al 31 de diciembre de 2018, mediante oficio UEP-BCIE-MJSP-0750/2019, de fecha 10 de junio del 2019, en relación al informe de medio término I-BCIE, expresó lo siguiente:

“Al respecto tengo a bien informarle, que esta unidad solicitó y estuvo a la espera del formato e indicaciones sobre las especificaciones a incluir en el informe mencionado, el cual recibimos hasta el 18 de abril de 2019. Luego de haber recibido el formato e indicaciones solicitadas, hemos enviado el informe respectivo con fecha 26 de abril del 2019, con el propósito de que fuera revisado y observado por los funcionarios del BCIE, a fin de lograr la satisfacción del respectivo organismo.

Con la misma fecha, 26 de abril del 2019, hemos recibido las observaciones esperadas, las cuales han sido subsanadas y respaldadas a la fecha. El informe definitivo será remitido al Banco, en cuanto tengamos conocimiento del nombramiento del director ejecutivo del Ministerio de Justicia, funcionario autorizado ante el BCIE para firmar la respectiva correspondencia”.

## COMENTARIO DE LOS AUDITORES

En los comentarios proporcionados por el Coordinador General de la Unidad Ejecutora Interina del Programa de Fortalecimiento Penitenciario, Préstamo BCIE 2102, actuante en el período que comprende del 1 de enero al 8 de diciembre de 2016, manifiesta que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) sustituyó el marco lógico por Sistemas Pipeline/IBCIE, realizando una evaluación ex antes, según matriz Sistemas Pipeline /IBCIE; sin embargo, no presenta documentación que haga constar por escrito que el BCIE de forma expresa haya autorizado sustitución del marco Lógico por Sistemas Pipeline/IBCIE; así mismo, no se presenta evidencia que dicha matriz haya sido remitida al BCIE, ni la no objeción correspondiente.

Cabe hacer mención que el Contrato de Préstamo 2102, en el Artículo 9. Obligaciones Generales de Hacer / Sección 9.01, regulaba lo siguiente: “Salvo autorización expresa y por escrito del BCIE, durante la vigencia de este Contrato, el Prestatario, a través del organismo ejecutor, se obliga a: Llevar a cabo o asegurar que el Organismo Ejecutor lleve a cabo la inversión de los fondos financiados por este contrato para el Programa conforme a los Documentos Principales, el Plan Global de Inversiones y el Marco Lógico”.

Por otra parte, el Coordinador de la Unidad Ejecutora, del Programa de Fortalecimiento Penitenciario financiado con recursos del Préstamo BCIE 2102, actuante en el período que comprende del 11 de enero al 31 de diciembre de 2018, en los comentarios expresó que el informe definitivo de medio término, será remitido al Banco en cuanto se tenga conocimiento del nombramiento del Director Ejecutivo del Ministerio de Justicia, por ser el funcionario autorizado ante el BCIE para firmar la respectiva correspondencia, lo cual confirma nuestra conclusión de que el referido Informe, IBCIE de medio término, no fue preparado en el plazo estipulado para tales efectos.

Con base en lo anterior, la observación se mantiene.

El Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario actuante en el periodo del 1 de enero al 8 de diciembre de 2016 y el Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento Penitenciario actuante en el periodo del 11 de enero al 31 de diciembre de 2018, no presentaron documentación ni comentarios adicionales con respecto al hallazgo de auditoría posteriormente a la lectura de Borrador del Informe de Auditoría, realizada el día 13 de marzo de 2020 y a la cual se les convocó por medio de notas REF-DA5-020-2-2020, de fecha 5 de marzo de 2020, y por medio de publicación de periódico del 11 de marzo de 2020, respectivamente; no obstante el plazo concedido y extendido hasta el 22 de junio de 2020 por la pandemia de COVID-19.



### Hallazgo No. 3

#### EMPRESAS QUE CONFORMAN EL ASOCIO TEMPORAL ESCUCHA SECURITY NO CUMPLIERON CON CRITERIOS DE PRECALIFICACIÓN ESTABLECIDOS EN LAS BASES DE LICITACIÓN

Comprobamos que el Comité Ejecutivo de la Licitación Pública Internacional LPINT-02/2016, dio por cumplidos los criterios de precalificación por parte de las empresas ESCUCHA (PANAMÁ) S.A. SUCURSAL EL SALVADOR (empresa líder) y de la compañía G4S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED, miembros del Asocio Temporal ESCUCHA-SECURITY, adjudicatario del contrato N°. MJSP-DGCP-047/2017, pese a que incumplieron criterios de calificación y por tanto no debió seguir siendo evaluada en el proceso, según lo verificado y detallado a continuación:

A. Criterio de Precalificación 1: Capacidad para obligarse y contratar  
El Poder Especial otorgado por G4S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED a favor del señor [REDACTED] fue presentado en copia simple y sin la correspondiente constancia de inscripción ante el Registro de Comercio o en el Registro Público del País de origen.

B. Criterio de Precalificación 2: Solidez de la situación financiera actual  
La sociedad Escucha (Panamá), S.A. Sucursal El Salvador, no cumplía con los parámetros de liquidez (igual o mayor a 1) y endeudamiento (igual o menor que 0.75) predeterminados en las bases de licitación, como se expone en el cuadro siguiente:

Requisito	Evaluación según información financiera Individual		Comentarios del Auditor
	G4S Monitoring Technologies Ltd.	Escucha Panamá, S.A. Sucursal El Salvador	
<b>Coefficiente medio de Liquidez</b> Igual o mayor a 1: Dónde: $CL = AC / PC$ CL= Coeficiente medio de Liquidez AC = Promedio del activo a corto plazo PC = Promedio del Pasivo a corto plazo	Cumple	No cumple	La Sociedad Escucha Panamá S.A. Sucursal El Salvador refleja un coeficiente medio de liquidez de 0.89 Cts., cuando el mínimo requerido es de 1.00.  Ver Formulario PREC-3 con sus respectivos anexos.
<b>Coefficiente medio de Endeudamiento</b> Igual o menor que 0.75 Dónde: $CE = TP / TA$	Cumple	No cumple	El coeficiente medio de endeudamiento de Escucha Panamá S.A. Sucursal El Salvador, es de 0.96; es decir, de cada dólar invertido

Requisito	Evaluación según información financiera Individual		Comentarios del Auditor
	G4S Monitoring Technologies Ltd.	Escucha Panamá, S.A. Sucursal El Salvador	
CE = Coeficiente medio de Endeudamiento TP = Promedio del total del pasivo TA = Promedio del total del activo			en activos de la sociedad, \$0.96 Ctps. de dólar son financiados con recursos ajenos y 0.04 Ctv financiados con recursos propios.

C. Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de contratación

- a) La Sociedad Escucha (Panamá), S.A. Sucursal El Salvador, no presentó la documentación correspondiente a Contratos, Acta de recepción o Carta de referencia de clientes, en los que conste que ha instalado al menos mil quinientos dispositivos (1,500) y que se encuentren en funcionamiento.

La documentación presentada en la oferta del Asocio ESCUCHA SECURITY, sobre los antecedentes de contratación de la Sociedad Escucha (Panamá), S.A. Sucursal El Salvador, no se ajustó a lo requerido y por ello mediante prevención girada por la Dirección de Adquisiciones y Contrataciones del MJSP, se solicitó al Apoderado Especial Administrativo del asocio presentar, de esta última, lo siguiente: "a. Toda la documentación que comprende el Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de contratación".

La documentación presentada en respuesta a la prevención consistió en evidencia de antecedentes de G4S Monitoring Technologies Limited, que es la otra empresa conformante el Asocio ESCUCHA SECURITY.

- b) Se presentaron copias de contratos de suministros de equipos de monitoreo de la compañía G4S Monitoring Technologies Limited, sin haberse apostillado. El detalle de las copias de contratos, cuya correspondiente diligencia de traducción al castellano fue adjuntada, es el siguiente:
- i. Adjudicación de contrato para Correccional de Servicio de Noruega a G4S Monitoring Technologies Limited.
  - ii. Contrato de suministro de equipos de monitoreo electrónico del Ministerio de Justicia de Polonia y G4S Monitoring Technologies Limited.
  - iii. Contrato de monitoreo electrónico del Ministerio de Justicia de Escocia y G4S Monitoring Technologies Limited.

Las Bases de Licitación Pública Internacional No. LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, Criterios de Precalificación 1, 2, 3 y 4, Sección II, literal E. Evaluación y comparación de las Propuestas, numeral 31.3, literal a. establecen:

Para la precalificación (Sobre No.1); los oferentes deberán cumplir con los criterios mínimos establecidos en la Sección IV. Solamente los oferentes que obtengan la precalificación, se les abrirá el sobre No. 2 Oferta Técnica".



SECCIÓN IV  
 CRITERIO DE EVALUACIÓN  
 CRITERIO DE PRECALIFICACIÓN

El Oferente que no cumpla los criterios 1, 2, 3, Y 4 no pasará a la etapa de evaluación de la Oferta Técnica.

A. Primera Etapa Precalificación

Criterio de Precalificación 1: Capacidad para obligarse y contratar	
Evaluación	Evidencia presentada
Cumple/No cumple	11.Escritura Pública de Poder, otorgada por el Oferente o su representante, mediante el cual, el Apoderado se encuentre facultado, por lo menos para: a) firmar la Oferta, b) Constituir Asocios con otras Sociedades con el objeto de participar en la presente Licitación y ejecutar el Proyecto debiendo identificar con toda claridad el nombre del mismo; c) Suscribir el contrato respectivo con este Ministerio, en caso de adjudicarse a su favor. Dicho Poder deberá estar vigente al momento de presentar la Oferta e inscrito en el Registro de Comercio o en el Registro Público del país de origen, en su caso. (Todo lo anterior cuando aplique). (*)
	[...]

“(\*) Esta documentación debe estar debidamente autenticada por notario público o debidamente apostillada o certificada consularmente y traducida al castellano en su caso, de acuerdo al Art. 334 del Código Procesal Civil y Mercantil.”

Criterio Precalificación 2: Solidez de la situación financiera actual			
Requisito	Evaluación		Documentación Requerida
	Entidad Única	Consortio (*)	
Coeficiente Medio de Liquidez igual o Mayor a 1  Donde $CL=AC/PC$ CL=Coeficiente medio de liquidez AC = Promedio del activo a corto plazo PC=Promedio del Pasivo a corto plazo	Cumple/No cumple	Cumple/No cumple	Formulario PREC-3 con sus respectivos anexos
Coeficiente medio de Endeudamiento  Igualo menor que 0.75  Dónde: $CE = TP / TA$ CE=Coeficiente medio de Endeudamiento TP = Promedio del total del pasivo TA = Promedio del total del activo	Cumple/No cumple	Cumple/No cumple	
Rentabilidad Igual o mayor que 2%: Dónde: $R = UDI / Patrimonio$ R = Rentabilidad	Cumple/No cumple	Cumple/No cumple	

UDI=Promedio de utilidad después de Impuestos			
-----------------------------------------------	--	--	--

(\*) En el caso de los ASOCIOS, se calculará el peso relativo del Patrimonio de cada integrante del Asocio con respecto al Patrimonio Total (Sumatoria de los integrantes del Asocio) y en esas mismas proporciones se dividirá la Asignación Presupuestaria para efectuar la evaluación individual".

FORMULARIO PREC-3 Situación Financiera Información que debe completar cada Oferente, en caso de consorcio deberá completarlo cada miembro.

Criterio Precalificación 3: Antecedentes de Contratación			
Requisito	Evaluación		Documentación Requerida
	Entidad Única	Consortio	
Haber implementado suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad con una cantidad de al menos 1,500 dispositivos funcionando simultánea y satisfactoriamente	Cumple /No Cumple	Cumple/ No Cumple	Deberá presentar los siguientes documentos: 1-Contrato 2-Acta de recepción 3-Carta de referencia del cliente, en el cual conste que al menos mil quinientos (1,500) dispositivos han sido instalados y que se encuentren en funcionamiento. Los documentos deberán presentar en fotocopias debidamente certificadas por notario y en caso de ser empresa extranjera debidamente apostillada.

La condición se originó debido a que el Coordinador de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE, el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional, el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE y el Colaborador Jurídico Institucional, en su calidad de miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, consideraron según el análisis realizado, que no estaban obligados a evaluar el cumplimiento de los criterios de precalificación de forma individual, por cada una de las empresas que integran el Asocio Temporal y que el cumplimiento por parte de una de las dos empresas conformantes del Asocio era suficiente para dar por válido el cumplimiento total de los requisitos.



La inadecuada evaluación realizada a la Licitación Pública Internacional No. LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, permitió que no se descalificara al Asocio Temporal Escucha Security del proceso de licitación y que posteriormente resultó adjudicatario del contrato de suministro N.º MJSP-DGCP-047/2017.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional, el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE y el Colaborador Jurídico Institucional, miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, mediante nota de fecha 20 de junio de 2019, manifiestan lo siguiente:

“Con referencia a su observaciones le manifiesto que tanto el poderes de las dos sociedades en consorcio si están inscritos el de la SOCIEDAD ESCUCHA (PANAMÁ), S.A SUCURSAL EL SALVADOR, se encuentra debidamente inscrito en el registro de comercio de nuestro país como Otorgamiento de Poder Extranjero, inscrito al número 4 del libro 1660 del registro de otros contratos mercantiles, el cual se encuentra debidamente notariado por la Notario [REDACTED] según consta en folios 0000726 vueltos del respectivo expediente mismo que hace contar que se encuentra debidamente inscrito.

Con respecto al poder presentado por la sociedad G4S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED, consta en folios 0000797 frente al folio 0000801 frente que hace constar que se encuentra debidamente inscrito en su lugar de origen el cual se encuentra traducido al idioma castellano, siguiendo la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de Otras Diligencias; se hace mención que promovieron diligencias de traducción de copia de documento la cual está debidamente notariada por la Notario [REDACTED]

En razón de lo antes expuesto, queremos hacer mención las leyes prevalecen sobre las bases de licitación y es el caso que el código de comercio de nuestro país estipula cuales son los poderes y documentos que se deben ser inscritos, lo cual en sus artículos menciona lo siguiente. "En el Registro de poderes, se presentan, nombramientos y credenciales: los poderes que los comerciantes otorgan para objetos mercantiles o a aquellos que los mismos comerciantes otorgan para otros fines pero que contengan cláusulas mercantiles". Así también la Ley del Registro de Comercio también menciona: que en el registro se inscriben y registran, así como se reciben en depósito, cuando corresponda, los poderes que los comerciantes otorgan para objetos mercantiles y los poderes judiciales. Por tanto, no es inscribible el poder administrativo que ellos presentan. Entendiendo que la sustitución de poderes no es inscribible, y es por ello que, si fue evaluada la oferta presentada y cumplen con lo solicitado en las bases de licitación. En relación a poderes extranjeros están debidamente inscritos en su respectivo ente que los regula. El poder que otorgó la sociedad ESCUCHA (PANAMÁ), S.A SUCURSAL EL SALVADOR en este caso es, un Poder Especial Administrativo, que no es inscribible.

Es de hacer mención que en su oportunidad el comité, hizo observaciones las cuales fueron, subsanadas en tiempo y forma por el Asocio Temporal ESCUCHA- SECURITY, de conformidad a lo establecido en el numeral 29. Errores u omisiones de las bases de licitación las cuales en su literal a) establece "Errores u omisiones subsanables: Se trata generalmente de cuestiones relacionadas con constatación de datos, información de tipo histórico, envío de documentación poco legible o cuestiones que no afecten el principio de que las ofertas deben ajustarse sustancialmente a los documentos de la licitación", de igual manera se hace notar que el contrato fue verificado en todas sus partes por la Fiscalía General de la República, y posteriormente suscrita por el Fiscal General, no encontrando este ninguna anomalía al respecto.

En conclusión, el comité evaluador actuó pegado a derecho verificando que el consorcio ESCUCHA- SECURITY, cumplió con todo lo solicitado en las bases de licitación.

B. Criterio de Precalificación 2: Solidez de la situación financiera actual...

Así mismo, al respecto, me permito comentarle que de acuerdo a la "LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" en su artículo 2 literal A) establece lo siguiente: Quedan sujetos a esta ley:

"Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que oferten o contraten con la Administración Pública. Dichas personas podrán participar en forma individual o conjunta en los procesos adquisitivos y de contratación que lleven a cabo las instituciones".

Así mismo, las presentes bases de licitación, permite la participación de empresas en conjunto tal como lo establece en la SECCIÓN III Literal A.1 que literalmente dice:

"CONSORCIO: Oferentes que se unen temporalmente como uno solo, con el propósito de ofrecer servicios de consultoría. De acuerdo a lo establecido en el art. 41-A del Código Tributario, para efectos tributarios, se entenderá por unión de personas, al agrupamiento de personas organizadas que realicen los hechos generadores contenidos en las leyes tributarias, cualquiera que fuere la modalidad contractual, asociativa y denominación, tales como socios, consorcios, o contratos de participación".

En tal sentido, tanto la ley LACAP como las presentes bases de licitación permiten la participación conjunta de empresas para un mismo proceso de contratación, que se denomina "CONSORCIO O ASOCIO". En ese sentido y tomando como base lo antes expuesto, se efectuaron las evaluaciones correspondientes. Sin embargo, en la SECCIÓN IV, Criterios de Precalificación 2: Solidez de la Situación Financiera Actual, para el caso de los ASOCIOS establece lo siguiente:

"En el caso de los ASOCIOS, se calculará el peso relativo del Patrimonio de cada integrante del Asocio con respecto al Patrimonio Total (Sumatoria de los Patrimonios de los integrantes del Asocio) y en esas mismas proporciones se dividirá la Asignación Presupuestaria para efectuar la evaluación individual".



Dicho apartado no especifica la forma de utilizar los valores resultantes de dicha operación, dentro de las evaluaciones por separados de las empresas. En tal sentido y debido a que estas empresas participaron en el mencionado proceso como un "Asocio o Consorcio" se realizaron las evaluaciones correspondientes a la solidez de la situación financiera de forma conjunta, de las empresas Escucha Panamá S.A. sucursal El Salvador y G4S Monitoring Technologies Limited, para determinar la capacidad financiera del mencionado CONSORCIO.

Teniendo como resultado de forma conjunta los siguientes datos:  
Coeficiente Medio de Liquidez (CL) = 1.73 Condición "Mayor o igual que 1"  
Coeficiente Medio de Endeudamiento (CE) = 0.50 Condición "Igual o Menor que 0.75"  
Rentabilidad (R) = 43% Condición "Igual o Mayor que 2%"

Por lo que cumple con los criterios de la Solidez de la Situación Financiera establecidos en las bases de Licitación.

En conclusión, el comité evaluador actuó apegado a derecho verificando que el consorcio ESCUCHA–SECURITY, cumplió con todo lo solicitado en las bases de licitación.

#### C. Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de contratación...

En relación a su observación anterior queremos manifestar lo siguiente, el mundo globalizado ha llevado a las empresas a tener que asociarse, trabajando en estrecha colaboración para lograr los objetivos organizacionales compartidos para encontrar el desarrollo del éxito que andan buscando, recordando que la modernización de los sistemas informáticos y de telecomunicación son cambiantes, las sociedades de este tipo tienen que relacionarse estratégicamente entre sí para poder hacerle frente a la competencia, este es el caso que las sociedades G CUATRO S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED se unen con la sociedad ESCUCHA PANAMÁ SOCIEDAD ANONIMA SUCURSAL EL SALVADOR, sociedades especializadas la primera en seguridad y la segunda comunicaciones, fuerte en su rama una en seguridad y la otra en comunicaciones, creando un modelo estratégico. En ese sentido ambas sociedades unieron capacidades para lograr un objetivo común acordado, en este caso participar en la Licitación Pública Internacional, LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, con el fin de aumentar la "ventaja competitiva", parte de los beneficios directos de la asociación empresarial, que consisten en una mayor ventaja a través de la cooperación (la ventaja cooperativa), donde la virtud de uno de los socios fortalece la del otro, es el caso de la sociedad en comento, donde la sociedad G CUATRO S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED se une con la sociedad ESCUCHA PANAMÁ SOCIEDAD ANONIMA SUCURSAL EL SALVADOR, y forman un Asocio Temporal denominado ESCUCHA- SECURITY.

En dichas observaciones hacen mención a la Aclaratoria N°1 de fecha 10 de enero de 2017, suscrita por el Director DACI de este Ministerio que establece literalmente "Cada Socio deberá presentar la experiencia por separado". Sobre esta premisa es de hacer mención que dicha respuesta no se refiere a la etapa de evaluación de ofertas si no a la presentación, por lo tanto, no establece que será de obligatoriedad para el comité evaluador ambas experiencias. El comité acordó apegado a lo establecido, en las bases de licitación específicamente en la parte donde se toma en consideración la que posee

mejor solvencia económica, garantizando que una de las finalidades de un asocio complementar las capacidades de los miembros, y así poder enfrentar a su competencia, en la calificación que este comité otorgó.

Tomando las bases de licitación que no dice que se tiene que evaluar ambas experiencias, entendemos que deben considerarse las cualidades y experiencias del asocio para poder aprobar lo solicitado en la licitación, en el sentido que el objeto principal es fortalecer la oferta presentada, es por tal motivo que la experiencia del socio G CUATRO S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED, cumplió con los requisitos establecidos en las bases de licitación.

Agregando, además, que de acuerdo a la "LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" en su artículo 2 literal A) establece lo siguiente: Quedan sujetos a esta ley:

"Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que oferten o contraten con la Administración Pública. Dichas personas podrán participar en forma individual o conjunta en los procesos adquisitivos y de contratación que lleven a cabo las instituciones".

Así mismo las presentes bases de licitación, permite la participación de empresas en conjunto tal como lo establece en la SECCIÓN III Literal A.1 que literalmente dice: "CONSORCIO: Oferentes que se unen temporalmente como uno solo, con el propósito de ofrecer servicios de consultoría. De acuerdo a lo establecido en el art. 41-A del Código Tributario, para efectos tributarios, se entenderá por unión de personas, al agrupamiento de personas organizadas que realicen los hechos generadores contenidos en las leyes tributarias, cualquiera que fuere la modalidad contractual, asociativa y denominación, tales como socios, consorcios, o contratos de participación"

En tal sentido, tanto la ley LACAP como las presentes bases de licitación permiten la participación conjunta de empresas para un mismo proceso de contratación, que se denomina "CONSORCIO O ASOCIO". En ese sentido y tomando como base lo antes expuesto, se efectuaron las evaluaciones correspondientes. Sin embargo, en la SECCIÓN IV, Criterios de Precalificación 2: Solidez de la Situación Financiera Actual, para el caso de los ASOCIOS establece lo siguiente:

"En el caso de los ASOCIOS, se calculará el peso relativo del Patrimonio de cada integrante del Asocio con respecto al Patrimonio Total (Sumatoria de los Patrimonios de los integrantes del Asocio) y en esas mismas proporciones se dividirá la Asignación Presupuestaria para efectuar la evaluación individual"

Por último, el método de evaluación consignado en las bases de licitación, en la Sección IV, Criterios de Precalificación, específicamente el literal B. Segunda Etapa, Evaluación de la Oferta Técnica posee una serie de cuadros de evaluación para los criterios de Experiencia General y Experiencia Específica con el Encabezado siguiente:

Criterio 1: Experiencia General afín al proceso de Suministro e implementación de Sistemas de Tecnología en General (5%)
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Requisito	Evaluación		Documentación Requerida
	Entidad única	Consortio	

Y

Criterio 2: Experiencia Específica afin al proceso de licitación, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de como mínimo 1,500, funcionando simultáneamente (10%)			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad única	Consortio	

Como puede observarse, el método de evaluación incluye dos columnas, una destinada a consignar datos de "ENTIDAD UNICA" y otra destinada a consignar los datos del "CONSORCIO"; por lo que esta comisión utilizó la columna "Consortio", en la evaluación correspondiente al Asocio Temporal Escucha Security S.A. de C.V., no así individualmente debido a que el oferente fue el Consortio.

En conclusión, el comité evaluador apegado a derecho verificando que el consorcio ESCUCHA- SECURITY, cumplió con todo lo solicitado en las bases de licitación.

b) Se presentó copias de contratos de suministros de equipos de monitoreo de la compañía G4S Monitoring Technologies Limited, sin haberse apostillado. El detalle de las copias de contratos, cuya correspondiente diligencia de traducción al castellano fue adjuntada, es el siguiente:...

Con respecto a esta observación; esta comisión utilizó el método de evaluación consignado en las bases de licitación, en las Sección IV, Criterios de Precalificación, específicamente el literal B. Segunda Etapa, Evaluación de la Oferta Técnica; el cual, detalla una serie de elementos y opciones para la presentación de documentos, entre los cuales se resaltan que dichas constancias podían ser originales y/o fotocopia, así como certificada por notario o por la vía legal correspondiente; por todo lo anterior, esta comisión analizó que para el conjunto de documentos presentados para el cumplimiento de este criterio y que llevan correlación entre sí, se determinó, que el Asocio cumplió con lo requerido debido a que presentó constancias originales y/o fotocopias, así como apostillas o certificada por notario. Por lo que a criterio del comité cumple con lo solicitado de acuerdo a lo establecido en el criterio de evaluación."

Adicionalmente, mediante nota recibida el 22 de junio de 2020, suscrita por el Coordinador de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE; el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección de Centros Penales; la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales; el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional; el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE y el Colaborador Jurídico Institucional, conformantes del Comité Ejecutivo del proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT02/2016-MJSP-DGCP, comentan:

"Al respecto, hago de su conocimiento, que, la Comisión de Evaluación de Ofertas, evaluó las ofertas de acuerdo a lo estipulado en las Bases de Licitación, en la que los instrumentos de evaluación que establecen la evaluación en conjunto o en forma individual, tal y como se muestra a continuación:

Agregando, que de acuerdo a la "LEY DE ADQUISICIONES y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" en su artículo 2 literal A) establece lo siguiente: Quedan sujetos a esta ley:

"Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que oferten o contraten con la Administración Pública. Dichas personas podrán participar en forma individual o conjunta en los procesos adquisitivos y de contratación que lleven a cabo las instituciones"

Así mismo las presentes bases de licitación, permite la participación de empresas en conjunto tal como lo establece en la SECCIÓN III Literal A.1 que literalmente dice:

"CONSORCIO: Oferentes que se unen temporalmente como uno solo, con el propósito de ofrecer servicios de consultoría. De acuerdo a lo establecido en el art. 41-A del Código Tributario, para efectos tributarios, se entenderá por unión de personas, al agrupamiento de personas organizadas que realicen los hechos generadores contenidos en las leyes tributarias, cualquiera que fuere la modalidad contractual, asociativa y denominación, tales como asocias, consorcios, o contratos de participación".

"En tal sentido, tanto la ley LACAP como las presentes bases de licitación permiten la participación conjunta de empresas para un mismo proceso de contratación, que se denomina "CONSORCIO O ASOCIO". En ese sentido y tomando como base lo antes expuesto, se efectuaron las evaluaciones correspondientes. Sin embargo, en la SECCIÓN IV, Criterios de Precalificación 2: Solidez de la Situación Financiera Actual, para el caso de los ASOCIOS establece lo siguiente:

"En el caso de los ASOCIOS, se calculará el peso relativo del Patrimonio de cada integrante del Asocio con respecto al Patrimonio Total (Sumatoria de los Patrimonios de los integrantes del Asocio) y en esas mismas proporciones se dividirá la Asignación Presupuestaria para efectuar la evaluación individual".

Por último, el método de evaluación consignado en las bases de licitación, en las Sección IV, Criterios de Precalificación, específicamente el literal B. Segunda Etapa, Evaluación de la Oferta Técnica posee una serie de cuadros de evaluación para los criterios de Experiencia General y Experiencia Específica con el Encabezado siguiente:

Criterio 1: Experiencia General afín al proceso de Suministro e implementación de Sistemas de Tecnología en General (5%)			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consortio	



Criterio 2: Experiencia Específica afín al proceso de licitación, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de como mínimo 1,500 funcionando simultáneamente (10%)			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consortio	

Como puede observarse, el método de evaluación incluye dos columnas, una destinada a consignar datos de "ENTIDAD UNICA" y otra destinada a consignar los datos del "CONSORCIO"; por lo que esta comisión utilizó la columna "Consortio", en la evaluación correspondiente al Asocio Temporal Escucha Security S.A. de C.V., no así individualmente, debido a que el oferente fue el Consortio.

Por otra parte, efectivamente la evaluación del Comité Ejecutivo ha tomado en consideración la tabla que presenta las Bases de Licitación para tal fin en su página 43, la cual presenta con absoluta claridad, en la columna que corresponde a la "Evaluación" dos únicas posibilidades: 1) La primera el caso de evaluar la propuesta que se presente bajo la figura de "Entidad Única", y 2) La segunda posibilidad, considera la propuesta que se presente bajo la figura legal de "Consortio" actuándose en ambas posibilidades en su calidad de Oferente para el proceso Licitatorio que nos ocupa. Asimismo, conforme esta misma tabla según se indica en la columna "Documentación requerida", se ha utilizado el "Formulario PREC-3 con sus respectivos anexos", denominado "Situación Financiera"; el cual advierte textualmente: "Información que debe completar cada Oferente, "en caso de consorcio deberá completarlo cada miembro". Es muy importante acotar, para evitar una mala interpretación de esta que el señalamiento de la Base de Licitación en este Formulario define que deberá ser "completado" por cada miembro (del Consortio), en ningún caso se define que: "cada miembro deberá alcanzar de manera independiente el cumplimiento de los indicadores establecidos para evaluar la situación financiera".

En el caso particular que nos ocupa, en el que se evaluó la situación financiera del "Consortio", se habría cometido una afectación grave e impropia que hubiese ido contrario a lo que se plantea claramente como Política del BCIE en el "Artículo 10. Oferentes Individuales o en Consortio", segundo párrafo de las "Normas para la Aplicación de la Política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica"; que literalmente expresa:

"Para el BCIE, como entidad internacional de desarrollo, es importante dar a los oferentes de sus países miembros la posibilidad de participar en condiciones competitivas en la provisión de bienes, obras, servicios y consultorías".

Es de hacer notar que como se expresa en este mismo Artículo 10: "En todos los procesos de licitación y concurso promovidos por los Prestatarios/Beneficiarios del BCIE en el marco de las operaciones financiadas con sus recursos podrán participar oferentes de todos los países socios y no socios del BCIE de forma individual o en consorcio conforme con las presentes Normas, ...en los procesos públicos internacionales podrán participar oferentes de los países fundadores del BCIE en asociación con oferentes de otros países, en particular de países socios extra regionales, para estimular la transferencia de tecnología y conocimientos hacia la región centroamericana". Como

puede derivarse, la aplicación de esta política en términos prácticos no sería posible en la mayoría de los casos si se exigiese el cumplimiento del criterio de la Situación Financiera al 100% por separado, y se desnaturalizaría el propósito de la posibilidad que brindan las Bases de Licitación para aceptar ofertas de empresas que participen como Consorcios.

Por lo anterior, bajo esta explicación y análisis, se concuerda con la posición expresada con anterioridad por parte de miembros del Comité Ejecutivo de Evaluación, y que, en su momento, aplico criterio apegado a lo establecido, en las bases de licitación específicamente en la parte donde se toma en consideración la que posee mejor situación financiera y solvencia económica, obteniéndose el promedio de ambas empresas que constituyen el Consorcio, garantizando de esta manera que una de las finalidades de un socio es complementar las capacidades materiales, técnicas, financieras o económicas de sus miembros.

El hallazgo del Auditor indica que: "La documentación presentada en la oferta del Asocio ESCUCHA SECURITY, sobre los antecedentes de contratación de la Sociedad Escucha (Panamá), S.A. Sucursal El Salvador, no se ajustó a lo requerido" y por ello mediante prevención girada por la Dirección de Adquisiciones y Contrataciones del MJSP. Se solicitó al Apoderado Especial Administrativo del socio presentar, de esta última, lo siguiente: "a. Toda la documentación que comprende el Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de contratación".

Como se ha señalado en la observación del hallazgo presentado por el Auditor, la documentación presentada en respuesta a la prevención consistió en evidencia de antecedentes de G4S, que es la otra empresa conformante del Asocio ESCUCHA SECURITY.

A este respecto, efectivamente la evaluación del Comité Ejecutivo ha tomado en consideración la tabla que presenta las Bases de Licitación para tal fin "Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de Contratación", en su página 44, la cual presenta con absoluta claridad, en la columna que corresponde a la "Evaluación" dos posibilidades: 1) La primera el caso de evaluar la propuesta que se presente bajo la figura de "Entidad Única", y 2) La segunda posibilidad, considera la propuesta que se presente bajo la figura legal de "Consorcio" actuándose en ambas posibilidades en su calidad de Ofertante para el proceso Licitatorio que nos ocupa. Asimismo, conforme esta misma tabla según se indica en la columna "Documentación requerida", que literalmente solicita: "Deberá presentar los siguientes documentos: 1-Contrato 2-Acta de recepción 3-Carta de referencia del cliente, en el cual conste que al menos mil quinientos (1,500) dispositivos han sido instalados y que se encuentren en funcionamiento. Los documentos deberán presentar en fotocopias debidamente certificadas por notario y en caso de ser empresa extranjera debidamente apostillada.

Obviamente, la posibilidad que existía ante este requerimiento realizado bajo la prevención emitida era de que la empresa cumpliera los criterios o no si el objeto fuera la evaluación individual de la misma. Esto no es ni significa un incumplimiento, es concretamente una aplicación de la fortaleza que brinda la posibilidad de presentarse en calidad de Ofertante bajo la figura de Consorcio.



Es muy importante acotar, para evitar una mala interpretación en el hallazgo señalado por el Auditor, que la Base de Licitación no establece para cada miembro (del Consorcio), que en ningún caso se define que en términos individuales: "cada miembro del Consorcio deberá alcanzar de manera independiente el cumplimiento del Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de Contratación".

Es importante indicar en este contexto, que las Normas para la Aplicación de la Política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica; en su Artículo 10. Oferentes Individual es o en Consorcio, establece: "En todos los procesos de licitación y concurso promovidos por los Prestatarios/Beneficiarios del BCIE en el marco de las operaciones financiadas con sus recursos podrán participar oferentes de todos los países socios y no socios del BCIE de forma individual o en consorcio conforme con las presentes Normas, ...en los procesos públicos internacionales podrán participar oferentes de los países fundadores del BCIE en asociación con oferentes de otros países, en particular de países socios extra regionales, para estimular la transferencia de tecnología y conocimientos hacia la región centroamericana", como puede derivarse, la aplicación de esta política en términos prácticos no sería posible en la mayoría de los casos si se exigiese el cumplimiento del criterio de Precalificación 3: Antecedentes de Contratación al 100% por separado, y se desnaturalizaría el propósito de la posibilidad que brindan las Bases de Licitación para aceptar ofertas de empresas que participen como Consorcios. Por tal razón la empresa prevenida, utilizó la sombrilla y respaldo de su socia en el Consorcio establecido, el cual es el referente para propósitos de la presentación de su Oferta.

Por lo anterior, bajo esta explicación y análisis, se concuerda con la posición expresada con anterioridad por parte de miembros del Comité Ejecutivo de Evaluación, y que, en su momento, aplicó criterio apegado a lo establecido, en las bases de licitación específicamente en la parte donde se toma en consideración la que posee mejor cumplimiento al "Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de Contratación", garantizando que una de las finalidades de un socio es complementar las capacidades de los miembros".

## **COMENTARIOS DE LOS AUDITORES**

Con base en los comentarios aportados comentamos lo siguiente:

En lo referente al poder presentado por la Sociedad G4S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED, objetamos lo que han manifestado los miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de Licitación, de que dicho poder conste en los folios 0000797 frente al folio 0000801 frente y que además se encuentre debidamente notariado.

Con los folios señalados se ha referenciado una copia de un documento emitido presuntamente por el Registrador de Sociedades para Inglaterra y Gales, en el cual se certifica, con respecto a la sociedad G4S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED, quiénes son sus directores, quién es su secretario, los objetivos principales por los cuales la compañía es establecida social y la continuidad de la misma desde su constitución,

entre otros. No se trata del poder solicitado conforme al numeral 11 de la tabla del Criterio de Precalificación 1: Capacidad para obligarse y contratar.

Conforme al numeral y criterio señalado, se solicitaba que el poder otorgado a apoderado se presentara apostillado, en original, o la correspondiente copia de éste autenticada por notario público, que evidenciara su inscripción en el Registro de Comercio o en el Registro del país de su origen; sin embargo, puede evidenciarse con el folio 764 contenido en el expediente del proceso de la licitación, que el Comité Ejecutivo de la Licitación dio por cumplido el referido requisito con base en una copia simple de un documento que se encabeza como "Poder Especial", presuntamente conferido por la empresa G4S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED, la cual no está autenticada por notario.

A pesar de lo manifestado por los miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de la Licitación, constatamos que no se actuó apegado a lo que establecen las bases de licitación, ya que el Asocio Temporal incumplió requisitos y se avaló el proceso.

En relación al literal B, Criterio de Precalificación 2: Solidez de la situación financiera actual, los miembros del Comité, manifiestan que tanto la LACAP como las bases de licitación permiten la participación conjunta de empresas para un mismo proceso de contratación y que, en ese sentido, se efectuaron las evaluaciones de forma conjunta. Al respecto, es importante mencionar, que aun cuando las empresas participan bajo la figura del Asocio Temporal, cada una de las compañías integrantes del mismo conservan su autonomía y por esta misma razón, presentaron documentación legal y técnica por separado; lo cual también trasciende no solo a la forma de presentación, sino al momento de la evaluación de dichos documentos; así lo establece la SECCIÓN IV, Criterios de Precalificación 2: Solidez de la Situación Financiera Actual, donde se establece que en el caso de los ASOCIOS, "se calculará el peso relativo del Patrimonio de cada integrante del Asocio con respecto al Patrimonio Total (Sumatoria de los Patrimonios de los integrantes del Asocio) y en esas mismas proporciones se dividirá la Asignación Presupuestaria para efectuar la evaluación individual". Por tanto, es claro que la evaluación se realizaría de forma individual y no de forma conjunta, por lo que, si una de las dos empresas participantes no cumplía con los requisitos, no debió continuarse con el proceso de evaluación de la oferta presentada por el Asocio temporal.

Así mismo, los miembros del Comité Ejecutivo, manifiestan que en las bases de Licitación no especifican la forma de utilizar los valores resultantes de la evaluación individual; sin embargo, en el informe de evaluación no se dejó constancia de que los miembros del comité hayan realizado dicha evaluación individual; contraviniendo el método establecido en las bases de licitación, ya que de forma discrecional sumaron los valores promedios de cada empresa y sobre dichos montos aplicaron las fórmulas para determinar los coeficientes de liquidez, endeudamiento y rentabilidad.

Manifiestan que la evaluación de la solidez de la situación financiera se determinó de forma conjunta y que los resultados cumplen con los criterios de solidez de la situación financiera. A ese respecto expresamos que el método de evaluación en forma conjunta no estaba definido en las Bases de Licitación, por lo que, al modificar las reglas de



evaluación de manera discrecional, existe un incumplimiento a las disposiciones establecidas.

A continuación, presentamos los resultados de la evaluación individual tal como lo requieren las Bases de la Licitación Pública Internacional LPINT-02/2016.

SITUACIÓN FINANCIERA ESCUCHA (PANAMÁ) S.A., SUCURSAL EL SALVADOR					
	Año 2013	Año 2014	Año 2015	TOTAL	PROMEDIO
Activo	\$ 397,456.91	\$ 422,730.64	\$ 562,987.34	\$ 1,383,174.89	\$ 461,058.30
Pasivo (TP)	\$ 384,486.91	\$ 409,760.64	\$ 538,868.00	\$ 1,333,115.55	\$ 444,371.85
Patrimonio Neto (PM)	\$ 12,970.00	\$ 12,970.00	\$ 24,119.00	\$ 50,059.00	\$ 16,686.33
Activo Corto Plazo (AC)	\$ 245,709.19	\$ 241,177.50	\$ 409,759.87	\$ 896,646.56	\$ 298,882.19
Pasivo a Corto Plazo (PC)	\$ 53,960.95	\$ 409,760.64	\$ 538,867.75	\$ 1,002,589.34	\$ 334,196.45
Utilidades Antes ISR	-	-	\$ 14,381.59	\$ 14,381.59	\$ 4,793.86
Utilidades Después de ISR	-	-	\$ 10,067.11	\$ 10,067.11	\$ 3,355.70
Coeficientes de Solidez Financiera		Fórmula	Resultado	Análisis	
Coeficiente Medio de Liquidez		CL= AC/PC	0.89	No cumple, debe ser igual o mayor que 1.	
Coeficiente Medio de Endeudamiento		CE=TP/TA	0.96	No cumple debe ser igual o menor que 0.75	

Puede observarse, que la empresa líder del Asocio Temporal, Escucha (Panamá), no cumplió con los criterios de Solidez de la Situación Financiera establecidos en las bases de Licitación; por tanto, el comité evaluador no actuó pegado a lo solicitado en las bases de licitación.

Por otra parte, en lo que se refiere al Criterio de Precalificación "Antecedentes de contratación", los miembros del Comité han manifestado que las sociedades relacionadas directamente con las tecnologías de sistemas informáticos y de las telecomunicaciones, tienen que relacionarse estratégicamente entre sí para poder hacerle frente a la competencia y afrontar objetivos comunes; en ese sentido, lo que se busca con el Asocio Temporal, es que las empresas que presentan carencias o dificultades para encarar individualmente un proyecto, busquen la unión de capacidades, tecnológicas, financieras, experiencia, etc.; sin embargo, en el caso del asocio temporal Escucha Security, la empresa Escucha (Panamá), S.A. Sucursal El Salvador, no ha demostrado capacidad para contratar, capacidad financiera o experiencia en el suministro de brazaletes electrónicos, por lo que su participación como empresa líder del asocio, no representa en

absoluto una ventaja competitiva para la otra compañía; lo cual no fue observado por el Comité Ejecutivo de la Licitación.

Así mismo, los miembros del Comité han expresado que las sociedades G CUATRO S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED y ESCUCHA PANAMÁ SOCIEDAD ANÓNIMA SUCURSAL EL SALVADOR, la primera especializada en su rama de seguridad y la otra en comunicaciones, unieron capacidades para lograr un objetivo común acordado con el fin de aumentar la "ventaja competitiva", parte de los beneficios directos de la asociación empresarial. Al respecto es importante aclarar que esta afirmación realizada por el Comité, no está documentada en el expediente, la experiencia en comunicaciones no consta en el proceso de licitación pública internacional, ya que no se incorporó ningún tipo de documentación que acredite experiencia de ningún tipo por parte de la empresa Escucha Panamá.

En lo que se refiere a la Aclaratoria Número Uno, expresamente se les hizo saber a los potenciales oferentes que "Cada socio deberá presentar la experiencia por separado"; por su parte, el Comité Ejecutivo manifestó que dicha respuesta no se refiere a la etapa de evaluación de ofertas sino a la presentación; por lo que, a criterio de dicho comité, no era obligatorio evaluar ambas experiencias. Al respecto expresamos que es precisamente la deficiencia señalada por auditoría, ya que la empresa líder del Asocio Temporal no presentó documentación que acreditaba su experiencia general ni experiencia específica de los últimos diez años, según lo requerido en las Bases de Licitación; por tanto, ésta no fue objeto de evaluación. El incumplimiento por parte del Comité se origina por no señalar que Escucha Panamá no presentó la información de conformidad con las Bases de Licitación y Nota Aclaratoria Número Uno.

Con respecto a que las bases de licitación no establecen que se tiene que evaluar ambas experiencias, discrepamos totalmente con dicho planteamiento, debido a que la finalidad de requerir información individual por cada integrante del asocio, tiene como propósito evaluar las diferentes capacidades o potencialidades que se requieren de las empresas que serán las responsables de proveer o suministrar el objeto contractual, caso contrario no tendría razón de ser dicho requerimiento en las Bases de Licitación.

En relación a los comentarios sobre la "LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" en su artículo 2 literal A), Bases de licitación, SECCIÓN III Literal A.1 y en el art. 41-A del Código Tributario, la normativa legal permite la participación conjunta de empresas en un proceso de contratación sin embargo, las empresas aun cuando participan en forma conjunta, cada una mantiene su autonomía; es por esta razón que la documentación requerida en las Bases de Licitación debía de ser presentada por cada una de las empresas del asocio, y por el cual el cumplimiento por parte de una de las compañías no subsana el incumplimiento en el que incurre la otra empresa que conforma el asocio.

Tal como lo ha manifestado el Comité, en la sección IV, Criterios de Precalificación 2: Solidez de la Situación Financiera Actual, para el caso de los ASOCIOS, se establece que se calculará el peso relativo del Patrimonio de cada integrante del Asocio, con respecto al Patrimonio Total (Sumatoria de los Patrimonios de los integrantes del Asocio) y en esas mismas proporciones se dividirá la Asignación Presupuestaria para efectuar la



evaluación individual". Sin embargo, en el informe de evaluación no hay evidencia que el Comité haya realizado la evaluación de esta forma, ya que no se identifica en el informe el cálculo del peso relativo del patrimonio de cada integrante, cálculo de la proporción de la asignación presupuestaria y evaluación individual. Por tanto, lo expresado por el Comité en sus comentarios, no está fundamentado en evidencia documental.

Referente a los comentarios sobre el método de evaluación consignado en las bases de licitación, Sección IV, Criterios de Precalificación, literal B. Segunda Etapa, Evaluación de la Oferta Técnica, en el cual el Comité hace referencia a las siguientes tablas:

<b>Criterio 1: Experiencia General afín al proceso de Suministro e implementación de Sistemas de Tecnología en General (5%)</b>			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consortio	

<b>Criterio 2: Experiencia Específica afín al proceso de licitación, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de como mínimo 1,500, funcionando simultáneamente (10%)</b>			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consortio	

Los comentarios vertidos por el Comité, no son congruentes con la observación planteada, ya que se ha observado la fase de evaluación de los criterios de precalificación, sin embargo, en los comentarios hacen referencia a una fase posterior, denominada evaluación de la oferta técnica.

Por las razones antes expuestas, consideramos que los argumentos presentados por el Comité Ejecutivo de la Licitación no son suficientes para dar por superada la observación.

En relación al literal b), del Criterio de Precalificación 3, Antecedentes de contratación, el Comité Ejecutivo, hace referencia a que tomó como referencia los criterios de evaluación de la oferta técnica, mientras que la observación se refiere a la evaluación de los criterios de precalificación; por lo que es evidente que no se tuvo claridad de los parámetros que se utilizaron para la evaluación de las ofertas en sus diferentes fases. Por ello, es importante mencionar que las Bases de Licitación en la Sección IV, Criterio de Precalificación, literal A, Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de Contratación, de forma expresa requerían que, en el caso de las empresas extranjeras, se presentara la documentación debidamente apostillada, así mismo, el Código Procesal Civil y Mercantil, en el artículo 334, sin perjuicio de lo previsto en los tratados internacionales suscritos y ratificados por El Salvador, establece el procedimiento a seguir en el caso de un instrumento que emane de país extranjero. Por tanto, hemos constatado que dichos requisitos fueron incumplidos por la compañía G4S Monitoring Technologies Limited.

En lo referente a la Evaluación Financiera, los miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de la Licitación exponen que para tales efectos se tomaron en consideración las tablas presentadas en las pagina 43 de las bases de la licitación y que conforme a éstas había dos posibilidades para la evaluación; la primera, para evaluar la propuesta presentada

bajo la figura de entidad única y la segunda para evaluar las ofertas que fuera presentadas bajo la figura de asocio; agregando, además, que con respecto a la documentación requerida fue tomado en cuenta el formulario PREC-3 con sus respectivos anexos y señalaron que en dicho formulario se advertía sobre la información que debía de completarla cada oferente y en el caso de consorcio es importante indicar que, en efecto, para la evaluación de los aspectos financieros o Criterio de Precalificación 2, solidez de la situación financiera, en las Bases de la Licitación se presentó una tabla (p.43) con 4 columnas, la primera referida a los requisitos, las dos siguientes para la evaluación, de entidad única y consorcio, respectivamente, y una cuarta sobre la documentación requerida, indicaba que la documentación para la evaluación era la consignada en el formulario PREC-3 con sus respectivos anexos.

Por otra parte, en el formulario PREC-3 de las bases de licitación (p 85), se indicó lo siguiente: "Información que debe de completar cada oferente, en el caso de consorcio deberá completarlo cada miembro".

Como puede constatarse, la instrucción decía "[...], en el caso de consorcio deberá completarlo cada miembro", la palabra miembro se refiere a cada una de las empresas que conformaban ESCUCHA-SECURITY, es decir, las empresas ESCUCHA (PANAMÁ), S.A. Sucursal El Salvador y G4S MONITORING TECHNOLOGIES Ltd.

Dado que la información consignada en el formulario PREC-3 correspondía a cada una de las empresas conformantes del Asocio ESCUCHA-SECURITY, la evaluación de cumplimiento debió de efectuarse con base en la misma y por cada una de las empresas del referido Asocio, ya que así estaba consignado.

En lo referente al criterio de precalificación 3, el Comité Ejecutivo, a través del Director Dirección de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (DACI), previno a la sociedad Escucha Panamá, S.A. para que presentara "Toda documentación que comprende el Criterio de Precalificación 3: Antecedentes de Contratación"; sin embargo, el apoderado Especial Administrativo de la sociedad Escucha Panamá, no subsanó la prevención, ya que presentó documentos de G4S MONITORING TECHNOLOGIES Ltd., lo cual no había sido requerido por dicho Comité. Por tanto, puede advertirse que en un primero momento se le previno a la sociedad líder del Asocio Temporal, y a pesar de no haber dado respuesta satisfactoria a la prevención, se le dio por válido el escrito presentado en fecha 31 de enero de 2017.

Por lo expuesto, la condición no ha sido superada.

#### Hallazgo No. 4

#### **EMPRESA LIDER DEL ASOCIO TEMPORAL ESCUCHA SECURITY, NO DEMOSTRÓ POSEER EXPERIENCIA GENERAL Y ESPECÍFICA**

Constatamos que el Comité Ejecutivo de la Licitación Pública Internacional LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, no observó la falta de presentación de información individual, por cada una de las empresas conformantes del Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY, sobre la experiencia general mínima de los últimos 10 años en el suministro de servicios



de sistema de monitoreo de brazaletes electrónicos, y experiencia específica en la implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad, con una cantidad mínima de 1,500 funcionando simultáneamente.

El referido comité obvió que mediante aclaratoria N° 1, fechada el 10 de enero de 2017, el Director de Adquisiciones y Contrataciones del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública instruyó a los oferentes con respecto a la experiencia de las empresas en caso de socios, con la siguiente aclaración: "Cada socio debe presentar la experiencia por separado". Es preciso señalar que está consignado en el texto de las bases de licitación que su contenido debe leerse en conjunto con las aclaraciones que se publiquen.

El Comité Ejecutivo de la licitación estableció en su informe que los criterios de experiencia general y específica fueron cumplidos por el Asocio, considerando para ello únicamente la documentación aportada por la empresa G4S; ya que, a nivel individual, la sociedad Escucha (PANAMÁ) S.A. Sucursal El Salvador, empresa líder del Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY, no presentó documentación que acreditaba su experiencia general, ni experiencia específica, de los últimos diez años según lo requerido.

En las Bases de la Licitación Pública Internacional LPINT-02/2016-MJSP-DGCP se estableció lo siguiente:

## SECCIÓN II

### Instrucciones a los Oferentes

A. Generalidades	
1. Definiciones	Contratista: Persona natural o jurídica, pública o privada, a quien se le encarga prestar sus servicios o proveer bienes, relacionados con una materia en la cual tiene experiencia y conocimientos especializados.
B. Documentos de Licitación	
8. Secciones de los documentos de Licitación.	8.1 Los Documentos de Licitación constan de las ocho (08) secciones que se indican en el índice del presente documento base y deberán leerse en conjunto con las aclaraciones que se publiquen y cualquier enmienda emitida de conformidad con la Cláusula 10 esta Sección.

## SECCIÓN III

### Datos de la Licitación

A continuación se indican los detalles específicos del presente proceso para los numerales correspondientes de la Sección II, prevaleciendo la información contenida en esta Sección III

C. Preparación de las Propuestas	
13.2	Los períodos para los cuales se analizará la información presentada son:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Información financiera correspondiente a los años 2013, 2014 y 2015</li> <li>b. Información sobre antecedentes de contratación correspondiente a los años 2013, 2014 y 2015.</li> <li>c. Información sobre experiencia general durante los últimos diez (10) años.</li> <li>d. Información sobre experiencia específica durante los últimos diez (10) años.</li> </ul>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### SECCIÓN IV

#### B. Segunda Etapa Evaluación de la Oferta Técnica.

Criterio 1: Experiencia General afín al proceso de Suministro e implementación de Sistemas de Tecnología en General (5.00%)			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad única	Consorcio	
Experiencia General mínima en los últimos 10 años de Suministro e implementación de Sistemas de Tecnología, en donde se hayan realizado trabajos de integración de los componentes como mínimo (Bases de Datos, servidores, sistemas informáticos, implementaciones de data centers o de centros de monitoreo), con un presupuesto no menor a 1, 000,000.00 de dólares por proyecto.		Cumple/ No Cumple	Formulario TEC-1 con sus respectivos anexos (Debe presentar constancias originales y/o fotocopia certificada por notario o por la vía legal correspondiente detallada en las presentes bases de licitación (esto para el caso de empresas extranjeras), emitidas por los propietarios de los proyectos y/o las empresas, para los cuales ha desarrollado los trabajos colocados como experiencia en el formulario. Se aclara que si la empresa o socio no presenta la documentación tal como se requiere en el presente apartado, no será evaluada el acta correspondiente (TEC-1)
3 o más proyectos 5.00%			
2 proyectos 3.00%			
1 Proyecto 2.00%			
No presenta 0.00%			

Criterio 2: Experiencia Específica afín al proceso de licitación, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de como mínimo 1,500, funcionando simultáneamente (10%)			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad única	Consorcio	
Experiencia específica mínima en los últimos 5 años proyecto de, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con			Deberá presentar los siguientes documentos: 1-Contrato 2-Acta de recepción 3-Carta de referencia del cliente, en el cual conste que al menos mil quinientos



Criterio 2: Experiencia Específica afin al proceso de licitación, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de como mínimo 1,500, funcionando simultáneamente (10%)			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad única	Consortio	
una cantidad de no menor de 1,500, funcionando simultáneamente.			dispositivos han sido instalados y que se encuentren en funcionamiento. (TEC-1) (Debe presentar constancias originales y/o fotocopia certificada por notario o por la vía legal correspondiente detallada en las presentes bases de licitación (esto para el caso de empresas extranjeras), emitidas por los propietarios de los proyectos y/o las empresas, para los cuales ha desarrollado los trabajos colocados como experiencia en el formulario. Se aclara que si la empresa o asocio no presenta la documentación tal como se requiere en el presente apartado, no será evaluada el acta correspondiente
1 o más proyectos	10.00%		
No presenta	No cumple	0.00%	

Aclaratoria No.1 de fecha 10 de enero de 2017, suscrita por el Director de Adquisiciones y Contrataciones Institucional del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, en respuesta a consulta de..., expresa lo siguiente: "Cada socio debe presentar la experiencia por separado".

La condición se debe a que, para efectos de evaluación de la oferta técnica, el Coordinador de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE, el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional, el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE y el Colaborador Jurídico Institucional, miembros del Comité Ejecutivo de la Licitación Pública Internacional N.º LPINT-02/2016-MJSP-DGCP no consideraron necesario requerir información que acreditara la experiencia individual de las empresas que conforman el Asocio Temporal Escucha Security; pues a criterio del Comité, la experiencia de una de las compañías era suficiente para dar cumplimiento a dicho requisito.

Como resultado, no se descalificó al Asocio Temporal Escucha Security del proceso de licitación, del que posteriormente resultó adjudicatario del contrato de suministro N.º MJSP-DGCP-047/2017, no obstante que una de las empresas que lo conformaron, específicamente la empresa Escucha (PANAMÁ) S.A. Sucursal El Salvador, no acreditó la experiencia requerida en las bases de la licitación.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales, la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales, el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional, el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos

BCIE y el Colaborador Jurídico Institucional, en su calidad de miembros del Comité Ejecutivo del proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, mediante nota sin referencia, de fecha 20 de junio de 2019, manifestaron lo siguiente:

“En relación a su observación anterior queremos manifestar lo siguiente, el mundo globalizado ha llevado a las empresas a tener que asociarse, trabajando en estrecha colaboración para lograr los objetivos organizacionales compartidos para encontrar el desarrollo del éxito que andan buscando, recordando que la modernización de los sistemas informáticos y de telecomunicación son cambiantes, las sociedades de este tipo tiene que relacionarse estratégicamente entre sí para poder hacerle frente a la competencia, este es el caso que las sociedades G CUATRO S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED se unen con la sociedad ESCUCHA PANAMÁ SOCIEDAD ANÓNIMA SUCURSAL EL SALVADOR, sociedades especializadas la primera en seguridad y la segunda comunicaciones, fuerte en su rama una en seguridad y la otra en comunicaciones, creando un modelo estratégico. En ese sentido, ambas sociedades unieron capacidades para lograr un objetivo común acordado, en este caso participar en la Licitación Pública Internacional, LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, con el fin de aumentar la “ventaja competitiva”, parte de los beneficios directos de la asociación empresarial, que consisten en una mayor ventaja a través de la cooperación (la ventaja cooperativa), donde la virtud de uno de los socios fortalece la del otro, es el caso de la sociedad en comento, donde la sociedad G CUATRO S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED se une con la sociedad ESCUCHA PANAMÁ SOCIEDAD ANÓNIMA SUCURSAL EL SALVADOR, y forman un Asocio Temporal denominado ESCUCHA-SECURITY.

En dichas observaciones hacen mención a la Aclaratoria N°1 de fecha 10 de enero de 2017, suscrita por el director DACI de este ministerio que establece literalmente “Cada Socio deberá presentar la experiencia por separado”. Sobre esta premisa es de hacer mención que dicha respuesta no se refiere a la etapa de evaluación de ofertas sino a la presentación, por lo tanto, no establece que será de obligatoriedad para el comité evaluador ambas experiencias. El comité acordó apegado a lo establecido, en las bases de licitación específicamente en la parte donde se toma en consideración la que posee mejor solvencia económica, garantizando que una de las finalidades de un asocio complementar las capacidades de los miembros, y así poder enfrentar a su competencia, en la calificación que este comité otorgó.

Tomando las bases de licitación que no dice que se tiene que evaluar ambas experiencias, entendemos que deben considerarse las cualidades y experiencias del asocio para poder aprobar lo solicitado en la licitación, en el sentido que el objeto principal es fortalecer la oferta presentada, es por tal motivo que la experiencia del asocio G CUATRO S MONITORING TECHCOLOGIES LIMITED, cumplió con los requisitos establecidos en las bases de licitación.

Agregando, además, que de acuerdo a la “LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA” en su artículo 2 literal A) establece lo siguiente: Quedan sujetos a esta ley:



“Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que oferten o contraten con la Administración Pública. Dichas personas podrán participar en forma individual o conjunta en los procesos adquisitivos y de contratación que lleven a cabo las instituciones”.

Así mismo, las presentes bases de licitación, permite la participación de empresas en conjunto tal como lo establece en la SECCIÓN III Literal A.1 que literalmente dice:

“CONSORCIO: Oferentes que se unen temporalmente como uno solo, con el propósito de ofrecer servicios de consultoría. De acuerdo a lo establecido en el art. 41-A del Código Tributario, para efectos tributarios, se entenderá por unión de personas, al agrupamiento de personas organizadas que realicen los hechos generadores contenidos en las leyes tributarias, cualquiera que fuere la modalidad contractual, asociativa y denominación, tales como socios, consorcios, o contratos de participación.

En tal sentido, tanto la ley LACAP como las presentes bases de licitación permiten la participación conjunta de empresas para que un mismo proceso de contratación, que se denomina “CONSORCIO o ASOCIO”. En ese sentido y tomando como base lo antes expuesto, se efectuaron las evaluaciones correspondientes. Sin embargo, en la SECCIÓN IV, Criterios de Precalificación 2: Solidez de la Situación Financiera Actual, para el caso de los ASOCIOS establece lo siguiente:

“En el caso de los ASOCIOS, se calculará el peso relativo del Patrimonio de cada integrante del Asocio con respecto al Patrimonio Total (Sumatoria de los Patrimonios de los integrantes del Asocio) y en esas mismas proporciones se dividirá la Asignación Presupuestaria para efectuar la evaluación individual”.

Por último, el método de evaluación consignado en las bases de licitación, en la Sección IV, Criterios de Precalificación, específicamente el literal B. Segunda Etapa, Evaluación de la Oferta Técnica, posee una serie de cuadros de evaluación para los criterios de Experiencia General y Experiencia Específica con el Encabezado siguiente:

<b>Criterio 1: Experiencia General afín al proceso de Suministro e implementación de Sistemas de Tecnología en General (5%)</b>			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consorcio	

Y

<b>Criterio 2: Experiencia Específica afín al proceso de licitación, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de como mínimo 1,500, funcionando simultáneamente (10%)</b>			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consorcio	

Como puede observarse, el método de evaluación incluye dos columnas, una destinada a consignar datos de “ENTIDAD ÚNICA” y otra destinada a consignar los datos del “CONSORCIO”; por lo que esta comisión utilizó la columna “Consorcio”, en la evaluación

correspondiente al Asocio Temporal Escucha Security S.A. de C.V., no así individualmente debido a que el oferente fue el Consorcio”.

En conclusión, el comité evaluador actuó apegado a derecho, verificando que el consorcio ESCUCHA-SECURITY, cumplió con todo lo solicitado en las bases de licitación.

Mediante nota recibida el 22 de junio de 2020, suscrita por el Coordinador de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE; el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección de Centros Penales; la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales; el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional; el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE y el Colaborador Jurídico Institucional, conformantes del Comité Ejecutivo del proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT02/2016-MJSP-DGCP, efectuaron los siguientes comentarios:

“Y como más importante conclusión, en relación los documentos de la Aclaratoria No 1 del referido proceso, en la que se hace referencia a la respuesta de una consulta, en la que, la institución responde:

“cada socio deberá presentar la experiencia por separado”; al respecto, y con base al Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones, específicamente el Art. 49 que literalmente dice "Las consultas podrán ser realizadas en el sistema electrónico de compras públicas, bajo los mecanismos que en el mismo se establezcan, o formularse por escrito a la UACI de la Institución contratante, corresponderá al Jefe UACI responder las consultas y emitir las aclaraciones correspondientes, en los plazos señalados en las bases de licitación o concurso y comunicar por escrito la respuesta a todos los interesados que hayan obtenido bases. Deberá, además, publicar el contenido de la consulta y la respuesta en el Sistema Electrónico de Compras Públicas, según proceda, sin especificar quién formula la consulta. En el caso de consultas sobre las especificaciones técnicas o administrativas, se estará a lo dispuesto en la letra f) del Art. 20-Bis de la Ley. "En ningún caso la respuestas o aclaraciones formuladas constituyen modificación al contenido de las bases o exención de algunos requisitos para los Oferentes, salvo que la Institución estime conveniente realizar adendas o enmiendas a las mismas", la aclaración no modifica las Bases de Licitación ni el método de evaluación; el cual, es bien claro en el sentido que, los criterios de precalificación establecen la evaluación a una entidad única o a un consorcio, es decir que, aunque se presente por separado, la evaluación es en conjunto porque es un consorcio: el artículo establece que la única forma de modificar las bases es a través de una adenda o de una enmienda y en este caso, no ha existido una Enmienda/adenda que establezca ese requisito.

En conclusión, el comité evaluador actuó apegado a derecho y de acuerdo a las Bases de Licitación; verificando que el consorcio ESCUCHA- SECURITY, cumplió con lo solicitado en las bases de licitación”.

#### COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Con respecto a los comentarios proporcionados por los miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, es



importante mencionar que en éstos no se pronuncian sobre el motivo por el cual no se solicitó a la sociedad Escucha (Panamá) documentación que acredite la experiencia general y específica, según requerimientos establecidos en las Bases de Licitación, Sección IV, literal B. Evaluación de la Oferta Técnica, "Documentación requerida", inciso final, "Se aclara que si la empresa o socio no presenta la documentación tal como se requiere en el presente apartado, no será evaluada el acta correspondiente (TEC-1)", además, en aclaratoria número uno, se deja constancia que "Cada socio debe presentar la experiencia por separado", por tanto, la oferta técnica presentada por el socio Escucha Security, no debía haberse evaluado; sin embargo, en el informe de evaluación de la oferta técnica, el Comité expresó que los criterios de experiencia general y específica fueron cumplidos por el Socio.

Así mismo, los miembros del Comité Ejecutivo para la Licitación, han expresado que el mundo globalizado ha llevado a las empresas a asociarse para lograr los objetivos organizacionales compartidos; en ese sentido, consideramos que la figura del Socio Temporal permite a las empresas que presentan carencias o dificultades para encarar individualmente un proyecto, la unión de capacidades tecnológicas, financieras, experiencia, etc.; sin embargo, en el caso del Socio Temporal Escucha Security, la empresa Escucha (Panamá), S.A. Sucursal El Salvador, no demostró capacidad para contratar, capacidad financiera y experiencia en el suministro de brazaletes electrónicos, por lo que su participación como empresa líder del Socio no aportó en absoluto una ventaja competitiva para la otra compañía y la falta de dichas capacidades no fue observada por el Comité Ejecutivo de la Licitación.

Por otra parte, los miembros del citado comité han expresado que las sociedades G CUATRO S MONITORING TECHNOLOGIES LIMITED y ESCUCHA PANAMÁ SOCIEDAD ANÓNIMA SUCURSAL EL SALVADOR, la primera especializada en su rama de seguridad y la otra en comunicaciones, unieron capacidades para lograr un objetivo común acordado con el fin de aumentar la "ventaja competitiva", parte de los beneficios directos de la asociación empresarial. Al respecto es importante aclarar que de dicha afirmación realizada por el Comité, sobre la experiencia en comunicaciones de la empresa Escucha Panamá, no se incorporó al expediente del proceso ningún tipo de documentación que la acredite.

En lo referente a la Aclaratoria número uno, expresamente se les hizo saber a los potenciales oferentes lo siguiente: "Cada socio deberá presentar la experiencia por separado", el Comité manifiesta que dicha respuesta no se refiere a la etapa de evaluación de ofertas sino a la presentación, por lo que, a criterio de dicho comité, no era obligatorio evaluar ambas experiencias. Al respecto expresamos que es precisamente la deficiencia señalada por auditoría, ya que la empresa líder del Socio Temporal no presentó documentación que acreditara su experiencia general, ni experiencia específica, de los últimos diez años, según lo requerido en las Bases de Licitación; por tanto, ésta no fue objeto de evaluación; el incumplimiento por parte del Comité se origina por no exigir que Escucha Panamá S.A. sucursal El Salvador presentara la información de conformidad con las Bases de Licitación y Nota Aclaratoria número uno.

Con respecto a que las bases de licitación no establecen que se tiene que evaluar ambas experiencias, discrepamos totalmente con dicho planteamiento, debido a que la finalidad

de requerir información individual por cada integrante del asocio, tiene como propósito evaluar las diferentes capacidades o potencialidades que se requieren de las empresas que serán las responsables de proveer o suministrar el objeto contractual, caso contrario no tendría razón de ser dicho requerimiento en las Bases de Licitación.

En relación a los comentarios sobre la "LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" en su artículo 2 literal A); Bases de licitación, SECCIÓN III Literal A.1 y en el art. 41-A del Código Tributario, la normativa legal permite la participación conjunta de empresas en un proceso de contratación; sin embargo, las empresas aun cuando participan en forma conjunta, cada una mantiene su autonomía; es por esta razón que la documentación requerida en las Bases de Licitación debe ser presentada por ambas empresas ya que el cumplimiento por parte de una de las compañías no subsana el incumplimiento en el que incurre la otra empresa que conforma el asocio.

Los comentarios en los que hacen mención de la SECCIÓN IV, Criterios de Precalificación 2: Solidez de la Situación Financiera Actual, no es congruente con la observación, ya que el incumplimiento señalado se refiere a la etapa de evaluación de la oferta técnica, y no a la etapa de precalificación.

Con respecto a lo expresado sobre el método de evaluación consignado en las bases de licitación, Sección IV, Criterios de Precalificación, literal B. Segunda Etapa, Evaluación de la Oferta Técnica, el Comité hace referencia a la siguiente tabla:

<b>Criterio 1: Experiencia General afín al proceso de Suministro e implementación de Sistemas de Tecnología en General (5%)</b>			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consortio	

En relación al criterio 2, Experiencia Específica, los miembros del Comité se refieren a la siguiente tabla:

<b>Criterio 2: Experiencia Específica afín al proceso de licitación, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de como mínimo 1,500, funcionando simultáneamente (10%)</b>			
Requisito	Evaluación		Documentación requerida
	Entidad Única	Consortio	

Al respecto comentamos que es precisamente en estos criterios que se establece la obligatoriedad de presentación de la documentación sobre experiencia general y específica, en los siguientes términos: "Se aclara que si la empresa o asocio no presenta la documentación tal como se requiere en el presente apartado, no será evaluada el acta correspondiente (TEC-1)".

Finalmente, sobre la afirmación que hace el comité evaluador, que actuó apegado a derecho, verificando que el consorcio ESCUCHA-SECURITY, cumplió con todo lo solicitado en las bases de licitación, pero el Comité, no observó que la empresa Escucha



Panamá no presentó documentación que acreditara experiencia general y específica en la prestación de servicios relacionados con el objeto de la licitación, por las razones antes expuestas, consideramos que los argumentos presentados por el Comité Ejecutivo de la Licitación no son suficientes para dar por superada la observación.

Sobre los comentarios adicionales exponemos lo siguiente:

En relación a la evaluación de la experiencia, según lo señalado en el hallazgo de auditoría, se hace necesario indicar que la Entidad fue consultada en el proceso de la licitación, sobre si, en el caso de los consorcios, cada miembro no estaba obligado a tener toda la experiencia requerida y la respuesta dada por ésta a través de la Dirección de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (DACI), por medio de la respuesta N.º 26 de la Aclaratoria N.º1, fue la siguiente: "Cada socio debe presentar la experiencia por separado".

La aclaración es válida y razonable y de ninguna manera modifica las bases de la licitación. Ocurre que los socios, cuando son temporales, podrían no ser capaces de acreditar por cuenta propia los requisitos solicitados en los términos estipulados en las bases un proceso de licitación, sin embargo, dichos requisitos sí pueden ser satisfechos por las personas naturales o jurídicas que los conforman.

Las bases del proceso de Licitación Pública Internacional LPINT-02/2016-MJSP-DGCP no referían claramente la forma en que se llevaría a cabo el proceso de evaluación de los requisitos de experiencia para el caso de los socios y eso posiblemente provocó la consulta de los potenciales oferentes, en el sentido de que se les confirmara si los miembros de los socios estaban o no obligados a tener experiencia. De dicha consulta se derivó la respuesta que la entidad otorgó por medio de la DACI y que ya hemos transcrito de la Aclaratoria N.º 1, en relación específica a la pregunta N.º26 de dicho documento.

En efecto, las bases establecen las columnas para colocar la calificación o el cumplimiento de los requisitos cuando se trata de una "Entidad Única" o de un "Consortio"; sin embargo, no refieren si la experiencia a considerar es del consorcio como tal o si se considerará la experiencia de las personas naturales o jurídicas que lo conforman, y como ha de hacerse; de ahí la importancia de la respuesta y aclaración se proporcionó a través de la DACI contenida en la Aclaratoria N.º 1.

En nuestra opinión, lo comunicado a través de la DACI a los potenciales oferentes mediante la Aclaratoria N.º 1, sobre la forma en que se debía de acreditar la experiencia, no debió ser ignorada por los miembros del Comité de Evaluación de la Licitación al momento de verificar el cumplimiento de dichos requisitos de experiencia, ya que las aclaraciones se instruyeron de manera categórica para que los interesados en ofertar lo tuvieran en cuenta al preparar su oferta o para declinar sobre su participación en el proceso.

De conformidad con nuestra revisión, la sociedad Escucha (PANAMÁ) S.A. Sucursal El Salvador, empresa líder del Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY, a nivel individual

no presentó la documentación que acreditaba su experiencia general ni experiencia específica de los últimos diez años requerida en las bases de licitación.

Consideramos que al realizarse la evaluación de ofertas, los evaluadores debieron de tener en cuenta las bases de licitación y la aclaración emitida del proceso en curso. Las mismas Bases de Licitación señalaban lo siguiente: "Los Documentos de Licitación constan de las ocho (08) secciones que se indican en el índice del presente documento base y deberán leerse en conjunto con las aclaraciones que se publiquen y cualquier enmienda emitida de conformidad con la Cláusula 10 esta Sección".

Por lo anterior la observación se mantiene.

### Hallazgo No. 5

#### INCONGRUENCIA EN LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA EN LAS BASES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL LPINT-02/2016

Comprobamos que el documento Base de la Licitación Pública Internacional que se identifica con la referencia LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, correspondiente al proceso denominado: "Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales; dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública", presenta información incongruente, como se detalla a continuación:

- a) Incongruencia en la asignación presupuestaria  
En la sección I, numero 1. Fuente de recursos, se establece que el monto asignado presupuestariamente para la licitación es por el valor de US\$6,499,309.86 dólares de los Estados Unidos de América. Sin embargo, en el penúltimo inciso la Sección IV, letra A. Primera etapa precalificación, se indicó que la asignación presupuestaria era de US\$6,404,109.86.
- b) Incongruencia entre las cantidades de dispositivos y equipos informáticos  
En la Sección VI, Especificaciones Técnicas, se establece la cantidad y características que deben cumplir los dispositivos y el equipo informático a adquirir; sin embargo, en la sección VII denominada "Lista Estimada de Cantidades y sus Precios Unitarios", presenta cantidades que difieren en relación a los mismos equipos, según se detalla a continuación:

FASES DEL PROYECTO	Bases de Licitación		Diferencia (A-B)
	Sección VI (A)	Sección VII (B)	
Fase I Suministro			
Sistema de Almacenamiento Masivo 50 TB Brutos de discos.	No se especificó	1	-1
Firewall	6	4	2
Sillas	18	16	2
Mueble para Supervisor	1	2	-1
Impresor multifuncional	No se especificó	2	-2



FASES DEL PROYECTO	Bases de Licitación	
Generador Eléctrico 30kw Trifásico	1	1

Fuente: Bases de Licitación LPINT-02/2016-MJSP-DGCP

- c) Incongruencia en la cantidad de años de vigencia de la información para evaluar experiencia específica.

En la sección II, instrucciones a los oferentes, literal C, Preparación de las Propuestas, numeral 13.2, se estableció lo siguiente: “El período para el cual se analizarán los antecedentes de contratación, la experiencia general y específica será señalado en la sección III Literal C, Preparación de las propuestas, numeral 13.2, se indicó: “Los períodos para los cuales se analizará la información presentada son: ...

- d. Información sobre experiencia específica durante los últimos diez (10) años”.

Sin embargo, en la sección IV, literal B. Segunda Etapa Evaluación de la Oferta Técnica, Criterio 2: estableció como requisito lo siguiente: “Experiencia específica mínima en los últimos 5 años proyecto de implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de no menor de 1,500, funcionando simultáneamente”.

Las Normas para la Aplicación de la Política para la obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica en el Artículo 29. Documentos de Licitación para la Adquisición de Bienes, Obras y Servicios, literal c) Claridad de los documentos, regulan:

“Los documentos de Licitación que prepare el Prestatario/Beneficiario deberán ser claros y coherentes y con el detalle necesario a efecto de evitar ambigüedades que confundan al Oferente”.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en el Artículo 43 Bases de Licitación o de Concurso, establece:

“...Las bases deberán redactarse en forma clara y precisa a fin de que los interesados conozcan en detalle el objeto de las obligaciones contractuales, los requerimientos y las especificaciones de las mismas para que las ofertas comprendan todos los aspectos y armonicen con ellas y sean presentadas en igualdad de condiciones”.

La deficiencia se originó debido a:

- a) Deficiencias en el control ejercido por Director de Adquisiciones y Contrataciones Institucional del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y del Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador, para asegurar la consistencia de la información contenida de las bases de licitación; así como por parte del Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales, del Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública,

quienes otorgaron el visto bueno con respeto a las mismas, sin advertir las incongruencias señaladas.

- b) La aprobación de las bases de la licitación Pública LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, sin advertir las incongruencias en su contenido.

Como consecuencia, se emitieron bases de licitación que no cumplían los requisitos de claridad y detalle informativo específico de algunos de los componentes del sistema objeto de licitación y sobre los años para evaluar experiencia de los oferentes.

### COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El Ministro de Justicia y Seguridad Pública actuante en el período del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, mediante nota sin referencia, de fecha 3 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

a) Incongruencia en la asignación presupuestaria  
“En el proceso de formulación de las bases de licitación LPINT-02/2016-MJSP-DGCP frecuentemente se efectuaron cambios que iban alterando el monto asignado para el proyecto, tal como se refleja en la diferencia entre lo establecido en las secciones I y IV, lo que lamentablemente no fue detectado durante la revisión y por lo tanto no fue corregido antes de su publicación. Esto constituyó un error involuntario que, no obstante, no causó ningún perjuicio al proceso, ya que en ningún momento se cambió el monto asignado al proyecto ni se excluyó a ninguno de los oferentes, ya que ambos superaron ampliamente la capacidad de ejecución financiera requerida en las bases de licitación. Cabe agregar que al no haber sido identificada oportunamente dicha inconsistencia, en la etapa de evaluación de ofertas la Comisión respectiva aplicó los criterios de evaluación para la revisión, evaluación y comparación de propuestas, de conformidad a lo establecido en el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, empleando lo dispuesto en Sección IV, letra A. Primera etapa precalificación”.

b) Incongruencia entre las cantidades de dispositivos y equipos informáticos  
“En la Sección VI, Especificaciones Técnicas, en el numeral 7.2 Centro de Monitoreo, se aclaró lo siguiente: “Este Centro de Monitoreo será equipado para administrar al menos 4,000 dispositivos electrónicos que se encuentren instalados, por lo que el proveedor deberá establecer en su oferta la cantidad de componentes necesarios para tal administración, sin utilizar componentes electrónicos de arquitectura cerrada y que permita el crecimiento horizontal y vertical sin restricciones”. Posteriormente se enlista el equipo asignado al centro de monitoreo con características y cantidades. Sin embargo, se aclara que cada proveedor deberá especificar la cantidad de componentes necesaria para la funcionalidad requerida de acuerdo a los términos de la propuesta de solución planteada. Las cantidades indicadas no eran por tanto inamovibles y no fueron consideradas como tales en la evaluación de las ofertas.

En la Sección VII-LISTA ESTIMADA DE CANTIDADES Y SUS PRECIOS UNITARIOS, lo que se especificó fue únicamente un formato, conteniendo datos aproximados, no



exactamente las cantidades a adquirir, aclarándose en la misma sección: "Si el proveedor considera incluir equipos adicionales, deberá detallarlos en el Plan de Ofertas incluyendo su precio unitario, cantidades y los precios desglosando los costos de instalación y de afinamiento tal cual aparece en el formato del Plan de Oferta".

De acuerdo a lo establecido en la Sección I de las Bases, es claro que el objetivo general del proyecto era implementar una solución completa mediante la adquisición de un sistema integrado de diferentes componentes, no de cantidades de equipos de forma aislada, por lo que las cantidades que se establecieron representaban únicamente un parámetro, pero era igualmente claro que cada proveedor debía especificar la cantidad de equipo a adquirir. En conclusión, para la evaluación de las ofertas no se consideraron las cantidades de equipos a exigir, sino la solución completa.

c) Incongruencia en la cantidad de años de vigencia de la información para evaluar experiencia específica

"Al revisar lo establecido en las secciones III y IV respecto a la experiencia general y específica se concluye claramente que el tiempo no era el criterio de evaluación, sino la cantidad de proyectos ejecutados con las especificaciones señaladas: 1 proyecto como mínimo en los últimos 5 años de implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para privados de libertad, con una cantidad no menor de 1,500 dispositivos funcionando simultáneamente, criterio que fue aplicado por la Comisión Evaluadora de Ofertas al asignar los puntajes correspondientes, ponderando según detalle a continuación:

REQUISITO	DOCUMENTACIÓN REQUERIDA	EMPRESA
		ESCUCHA (PANAMÁ) S.A. SUCURSAL EL SALVADOR Y G4S MONITORING TECNOLOGIES LTD. (CONSORCIO: ESCUCHA SECURITY)
Experiencia específica mínima en los últimos 5 años proyecto de, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de no menor de 1,500, funcionando simultáneamente.	Deberá presentar los siguientes documentos: 1-Contrato 2-Acta de recepción 3-Carta de referencia del cliente, en el cual conste que al menos mil quinientos dispositivos han sido instalados y que se encuentren en funcionamiento. (TEC-1) (Debe presentar constancias originales y/o fotocopia certificada por notario o por la vía legal correspondiente detallada en las presentes bases de licitación (esto para el caso de empresas extranjeras), emitidas por los propietarios de los proyectos y/o las empresas, para los cuales ha desarrollado los trabajos colocados como experiencia en el formulario. Se aclara que si la empresa o asocio no presenta la documentación tal como se requiere en el presente apartado, no será evaluada el acta correspondiente	
1 o más proyectos		10.00%
No presenta		0.00%
<b>PORCENTAJE OBTENIDO</b>		<b>10.00%</b>

OBSERVACIONES: Presentan proyecto de solución de monitoreo electrónico en Polonia por más de 5,000 dispositivos de forma simultánea

Con lo anterior queda claramente demostrado que la diferencia planteada entre las secciones III y IV no afectó el proceso de evaluación de ofertas, dado que el tiempo no era criterio de evaluación, a la vez queda igualmente demostrado que la Comisión

Evaluadora de Ofertas aplicó el criterio de experiencia específica contenido en ésta última sección y de acuerdo a ello aplicó los puntajes respectivos.

El Director de Adquisiciones y Contrataciones Institucional del MJSP, mediante nota sin referencia, de fecha 19 de junio de 2019 y el Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de El Salvador, actuante durante el período del 16 de febrero de 2015 al 8 de diciembre de 2016, mediante nota sin referencia de fecha 21 de junio de 2019, manifiestan lo siguiente:

a) Incongruencia en la asignación presupuestaria

Durante la formulación y revisión de las bases de licitación, surgieron cambios en el monto del proyecto, debido al aumento de número de dispositivos requeridos, lo que implicó un cambio en el monto total del proyecto. Tales variaciones produjeron las incongruencias en los datos antes señalado, sin embargo, tal inconsistencia no cambió bajo ningún concepto el presupuesto aprobado del proyecto.

Por otra parte, informamos que el error para esta Administración se ha hecho patente hasta que fue advertido en el proceso de auditoría; durante la etapa de consulta y aclaraciones no fue identificado por ninguno de los eventuales oferentes ni por esta Institución, por lo que lamentablemente no pudo ser corregido a través de enmienda.

En vista que la inconsistencia no fue advertida antes de la etapa de la recepción de ofertas, durante la evaluación de ofertas, ya no podrían efectuarse cambios en las bases de licitación. En consecuencia, la Comisión de Evaluación de Ofertas, aplicó los criterios de evaluación para la revisión, evaluación y comparación de propuestas, de conformidad a lo establecido en el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, empleando lo dispuesto en Sección IV, letra A. Primera etapa precalificación.

De conformidad a lo establecido en las bases de licitación, la capacidad de Ejecución Financiera, es aquel monto resultante del producto del Patrimonio Neto multiplicado por seis, que es igual a su máximo permisible de endeudamiento, menos sus compromisos vigentes en el Sistema Financiero y con Proveedores. Dicho dato es utilizado para determinar la capacidad financiera que tiene la empresa oferente para hacerle frente a uno o más proyectos simultáneamente. De acuerdo a lo anterior, al aplicar la fórmula para el Criterio de Pre- calificación 4: Otros, se comprueba que el resultado obtenido por los dos oferentes, supera extraordinariamente el monto de US\$6,499,309.86 dólares, según el siguiente detalle:

Oferente	Capacidad de Ejecución Financiera	Proporción en relación a la asignación presupuestaria
Asocio Escucha Panamá, S.A., Sucursal El Salvador y G4S Monitoring Technologies Limited	\$67,892,606.27	1,044.61254%
Track Group,	\$46,546,340.00	716.17357%



Lo anterior demuestra que la inconsistencia de datos no produjo ninguna afectación en la valoración real de la capacidad financiera de los oferentes, pues ambos oferentes acreditaron tener la capacidad suficiente para ejecutar el proyecto, superando incluso el parámetro establecido en las bases de licitación.

b) Incongruencia entre las cantidades de dispositivos y equipos informáticos

En la Sección VI, Especificaciones Técnicas, en el numeral 7.2 Centro de Monitoreo, se aclaró lo siguiente: "Este centro de Monitoreo será equipado para administrar al menos 4,000 dispositivos electrónicos que se encuentren instalados, por lo que el proveedor deberá establecer en su oferta la cantidad de componentes necesarios para tal administración, sin utilizar componentes electrónicos de arquitectura cerrada y que permita el crecimiento horizontal y vertical sin restricciones". Posteriormente se enlista el equipo asignado al centro de monitoreo con características y cantidades, debe entenderse con la aclaración que antecede, que tales cantidades no eran fijas o limitantes; cada proveedor podría proponer un número de componentes según la formulación de su propuesta de solución. Por lo tanto, la Administración, no valoraría la cantidad de componentes señalado en las bases como un requisito indispensable en la evaluación de las ofertas.

En lo relativo al contenido de la Sección VII-LISTA ESTIMADA DE CANTIDADES Y SUS PRECIOS UNITARIOS, en este apartado de las Bases de Licitación, la Administración brindó un formato con el objeto que los oferentes formularan la oferta económica; sin embargo como su nombre lo indica la enumeración de equipo y cantidades constituían una aproximación, por lo tanto los datos no debían considerarse completos o inamovibles; en consecuencia no debe considerarse como un detalle concreto de cantidades de equipos a adquirir. Es así que, en la nota aclaratoria al pie de la sección, se establece lo siguiente: "Si el proveedor considera incluir equipos adicionales, deberá detallarlos en el plan de ofertas incluyendo sus precios unitarios, cantidades y los precios desglosando los costos de instalación y de afinamiento tal cual aparece en el formato de plan de oferta".

Es necesario señalar que de conformidad a lo establecido en la Sección I, numeral 3- Presentación del Proceso de Licitación, y Sección Condiciones Generales, CG-31 Resultados y Productos, el objetivo general del proyecto era implementar un sistema de dispositivos electrónicos para el control de los internos que resulten beneficiados con la aplicación de la Ley Reguladora del Uso de Medios de Vigilancia Electrónica en Materia Penal, por lo que se requería contar con una solución de un sistema de dispositivos electrónicos, que incluyera como mínimo los dispositivos electrónicos, fuerza de reacción regionales y un centro de monitoreo con dos plataformas tecnológicas configuradas en dos nodos activo-activo. En consecuencia, el resultado principal sería un Sistema Completo para la instalación, implementación y puesta en marcha de un sistema completo para el monitoreo de Dispositivos electrónicos para privados de libertad.

En vista de lo anterior, se dejó a criterio de los oferentes el detalle de equipo y sus cantidades, según la propuesta de solución que diseñaran para implementar el sistema solicitado por la Administración. En ese sentido no existió para la administración una cantidad fija de equipos a exigir a los oferentes.

c) Incongruencia en la cantidad de años de vigencia de la información para evaluar experiencia específica

Al revisar el contenido de ambos apartados de las bases de licitación, se comprende que el elemento de tiempo, no era objeto de evaluación. En el numeral 13.2 se señaló que la información presentada por los oferentes sería analizada tanto para la experiencia general como específica dentro de un rango de tiempo: "los últimos diez años", estableciendo un margen dentro del cual la Administración aceptaría la experiencia del oferente. Dicho apartado describía los documentos que conformarían la propuesta, pero no establecían criterios de evaluación.

Por otro lado, en la sección IV-Etapa Evaluación de la Oferta, como requisito del criterio 2- Experiencia Específica, se estableció que el oferente tenía que demostrar como mínimo la ejecución de un proyecto (1), en los últimos 5 años, en la implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de no menor de 1,500, funcionando simultáneamente. Como puede observarse el puntaje estaba determinado, no por la cantidad de tiempo, sino por la cantidad de proyectos ejecutados, para este caso en particular un proyecto como mínimo. Circunstancia que también se aplicó en el criterio de experiencia general.

Por lo tanto, la Comisión de Evaluación de Ofertas asignó los puntajes correspondientes al criterio 1 y 2 de Evaluación Técnica, de conformidad a las reglas establecidas en dicho apartado, según los oferentes acreditaran la ejecución de proyectos cuyo plazo de ejecución estuviera dentro del rango establecido para cada criterio. En lo relativo al criterio 2, ponderó de la siguiente manera:

REQUISITO	DOCUMENTACIÓN REQUERIDA	EMPRESA ESCUCHA (PANAMÁ) S.A. SUCURSAL EL SALVADOR Y G4S MONITORING TECNOLOGIES LTD. (CONSORCIO: ESCUCHA SECURITY)
Experiencia específica mínima en los últimos 5 años proyecto de implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de no menor de 1,500, funcionando simultáneamente.	Deberá presentar los siguientes documentos: 1-Contrato 2-Acta de recepción Carta de referencia del cliente, en el cual conste que al menos mil quinientos dispositivos han sido instalados y que se encuentren en funcionamiento. (TEC-1) (Debe presentar constancias originales y/o fotocopia certificada por notario o por la vía legal correspondiente detallada en las presentes bases de licitación (esto para el caso de empresas extranjeras), emitidas por los propietarios de los proyectos y/o las empresas, para los cuales ha desarrollado los trabajos colocados como experiencia en el formulario. Se aclara que si la empresa o socio no presenta la documentación tal como se requiere en el presente apartado, no será evaluada el acta correspondiente	
1 o más proyectos		10.00%
No presenta	No cumple	0.00%
<b>PORCENTAJE OBTENIDO</b>		10.00%



OBSERVACIONES: Presentan proyecto de solución de monitoreo electrónico en Polonia por más de 5,000 dispositivos de forma simultánea.

Lo anterior comprueba que la discrepancia señalada en el proceso de auditoría no afectó el proceso de evaluación de ofertas, pues la CEO tenía claramente identificados los requisitos de evaluación detallados en la Sección IV, los cuales tendría que aplicar de conformidad a lo establecido en el Art. 46 RELACAP.”

El Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático DGCP y el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, miembros del Comité Ejecutivo de la Licitación Pública, mediante nota sin referencia de fecha 21 de junio de 2019, manifiestan lo siguiente:

a) Incongruencia en la asignación presupuestaria  
Durante la formulación y revisión de las bases de licitación, surgieron cambios en el monto del proyecto, debido al aumento de número de dispositivos requeridos, lo que implicó un cambio en el monto total del proyecto. Tales variaciones produjeron las incongruencias en los datos antes señalados, sin embargo, tal inconsistencia no cambió bajo ningún concepto el presupuesto aprobado del proyecto.

Por otra parte, informamos que el error para esta Administración se ha hecho patente hasta que fue advertido en el proceso de auditoría; durante la etapa de consulta y aclaraciones no fue identificado por ninguno de los eventuales oferente ni por esta Institución, por lo que lamentablemente no pudo ser corregido a través de enmienda.

En vista que la inconsistencia no fue advertida antes de la etapa de la recepción de ofertas, durante la evaluación de ofertas, ya no podrían efectuarse cambios en las bases de licitación. En consecuencia, la Comisión de Evaluación de Ofertas, aplicó los criterios de evaluación para la revisión, evaluación y comparación de propuestas, de conformidad a lo establecido en el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, empleando lo dispuesto en Sección IV, letra A. Primera etapa precalificación.

De conformidad a lo establecido en las bases de licitación, la capacidad de Ejecución Financiera, es aquel monto resultante del producto del Patrimonio Neto multiplicado por seis, que es igual a su máximo permisible de endeudamiento, menos sus compromisos vigentes en el Sistema Financiero y con Proveedores. Dicho dato es utilizado para determinar la capacidad financiera que tiene la empresa oferente para hacerle frente a uno o más proyectos simultáneamente. De acuerdo a lo anterior, al aplicar la fórmula para el Criterio de Pre- calificación 4: Otros, se comprueba que el resultado obtenido por los dos oferentes, supera extraordinariamente el monto de US\$6,499,309.86 dólares, según el siguiente detalle:

Lo anterior demuestra que la inconsistencia de datos no produjo ninguna afectación en la valoración real de la capacidad financiera de los oferentes, pues ambos oferentes acreditaron tener la capacidad suficiente para ejecutar el proyecto, superando incluso el parámetro establecido en las bases de licitación.

Oferente	Capacidad de Ejecución Financiera	Proporción en relación a la asignación presupuestaria
Asocio Escucha Panamá, S.A., Sucursal El Salvador y G4S Monitoring Technologies Limited	\$67,892,606.27	1,044.61254%
Track Group,	\$46,546,340.00	716.17357%

b) Incongruencia entre las cantidades de dispositivos y equipos informáticos  
En la Sección VI, Especificaciones Técnicas, en el numeral 7.2 Centro de Monitoreo, se aclaró lo siguiente: "Este centro de Monitoreo será equipado para administrar al menos 4,000 dispositivos electrónicos que se encuentren instalados, por lo que el proveedor deberá establecer en su oferta la cantidad de componentes necesarios para tal administración, sin utilizar componentes electrónicos de arquitectura cerrada y que permita el crecimiento horizontal y vertical sin restricciones". Posteriormente se enlista el equipo asignado al centro de monitoreo con características y cantidades, debe entenderse con la aclaración que antecede, que tales cantidades no eran fijas o limitantes; cada proveedor podría proponer un número de componentes según la formulación de su propuesta de solución. Por lo tanto, la Administración, no valoraría la cantidad de componentes señalado en las bases como un requisito indispensable en la evaluación de las ofertas.

En lo relativo al contenido de la Sección VII-Lista Estimada de Cantidades y sus Precios Unitarios, en este apartado de las Bases de Licitación, la Administración brindó un formato con el objeto que los oferentes formularan la oferta económica; sin embargo como su nombre lo indica la enumeración de equipo y cantidades constituían una aproximación, por lo tanto los datos no debían considerarse completos o inamovibles; en consecuencia no debe considerarse como un detalle concreto de cantidades de equipos a adquirir. Es así que, en la nota aclaratoria al pie de la sección, se establece lo siguiente: "si el proveedor considera incluir equipos adicionales, deberá detallarlos en el plan de ofertas incluyendo sus precios unitarios, cantidades y los precios desglosando los costos de instalación y de afinamiento tal cual aparece en el formato del plan de oferta".

Es necesario señalar que de conformidad a lo establecido en la Sección I, numeral 3- Presentación del Proceso de Licitación y Sección Condiciones Generales, CG-31 Resultados y Productos, el objetivo general del proyecto era implementar un sistema de dispositivos electrónicos para el control de los internos que resulten beneficiados con la aplicación de la Ley Reguladora del Uso de Medios de Vigilancia Electrónica en Materia Penal, por lo que se requería contar con una solución de un sistema de dispositivos electrónicos, que incluyera como mínimo los dispositivos electrónicos, fuerza de reacción regionales y un centro de monitoreo con dos plataformas tecnológicas configuradas en dos nodos activo-activo. En consecuencia, el resultado principal sería un Sistema Completo para la instalación, implementación y puesta en marcha de un sistema completo para el monitoreo de Dispositivos electrónicos para privados de libertad.

En vista de lo anterior, se dejó a criterio de los oferentes el detalle de equipo y sus cantidades, según la propuesta de solución que diseñaran para implementar la



“SOLUCIÓN” solicitada por la Administración con todas sus características. En ese sentido no existió para la administración una cantidad fija de equipos a exigir a los oferentes; debido a que los equipos por si solos no generan el fin último del proceso, sino que su integración y configuración que les permita crear el “SISTEMA”.

- c) Incongruencia en la cantidad de años de vigencia de la información para evaluar experiencia específica

Al revisar el contenido de ambos apartados de las bases de licitación, se comprende que el elemento de tiempo, no era objeto de evaluación. En el numeral 13.2 se señaló que la información presentada por los oferentes sería analizada tanto para la experiencia general como específica dentro de un rango de tiempo: “los últimos diez años”, estableciendo un margen dentro del cual la Administración aceptaría la experiencia del oferente. Dicho apartado describía los documentos que conformarían la propuesta, pero no establecían criterios de evaluación.

Por otro lado, en la sección IV-Etapa Evaluación de la Oferta, como requisito del criterio 2- Experiencia Específica, se estableció que el oferente tenía que demostrar como mínimo la ejecución de un proyecto (1), en los últimos 5 años, en la implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de no menor de 1,500, funcionando simultáneamente. Como puede observarse el puntaje estaba determinado, no por la cantidad de tiempo, sino por la cantidad de proyectos ejecutados, para este caso en particular un proyecto como mínimo. Circunstancia que también se aplicó en el criterio de experiencia general.

Por lo tanto, la Comisión de Evaluación de Ofertas asignó los puntajes correspondientes al criterio 1 y 2 de Evaluación Técnica, de conformidad a las reglas establecidas en dicho apartado, según los oferentes acreditaran la ejecución de proyectos cuyo plazo de ejecución estuviera dentro del rango establecido para cada criterio. En lo relativo al criterio 2, ponderó de la siguiente manera:

REQUISITO	DOCUMENTACIÓN REQUERIDA	EMPRESA
		ESCUCHA (PANAMÁ) S.A. SUCURSAL EL SALVADOR Y G4S MONITORING TECHNOLOGIES LTD. (CONSORCIO: ESCUCHA SECURITY)
Experiencia específica mínima en los últimos 5 años proyecto de, implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para Privados de Libertad con una cantidad de no menor de 1,500, funcionando simultáneamente.	Deberá presentar los siguientes documentos: 1 -Contrato 3-Acta de recepción Carta de referencia del cliente, en el cual conste que al menos mil quinientos dispositivos han sido instalados y que se encuentren en funcionamiento. (TEC-1) (Debe presentar constancias originales y/o fotocopia certificada por notario o por la vía legal correspondiente detallada en las presentes bases de licitación (esto para el caso de empresas extranjeras), emitidas por los propietarios de los proyectos y/o las empresas, para los cuales ha desarrollado los trabajos colocados como experiencia en el formulario. Se aclara que si la empresa	
1 o más proyectos		10.00%
No presenta		0.00%
<b>PORCENTAJE OBTENIDO</b>		10.00%

	o asocio no presenta la documentación tal como se requiere en el presente apartado, no será evaluada el acta correspondiente	
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

OBSERVACIONES: Presentan proyecto de solución de monitoreo electrónico en Polonia por más de 5,000 dispositivos de forma simultánea.

Lo anterior comprueba que la discrepancia señalada en el proceso de auditoría no afectó el proceso de evaluación de ofertas, pues la CEO tenía claramente identificados los requisitos de evaluación detallados en la Sección IV, los cuales tendría que aplicar de conformidad a lo establecido en el Art. 46 RELACAP.

Adicionalmente, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, actuante en el periodo del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, mediante nota recibida el 11 de septiembre de 2020, expresó el siguiente comentario:

"Al respecto, ratifico los conceptos contenidos en mi informe de fecha 3 de julio de 2019, en el sentido que, en relación a literal a), la diferencia entre las asignaciones presupuestaria indicadas en la secciones I y IV, se trató de un error involuntario que no fue detectado durante la revisión del documento, que no obstante no causó ningún perjuicio al proceso, ya que en ningún momento se cambió el monto asignado al proyecto ni se excluyó a ninguno de los oferentes, ya que ambos superaron ampliamente la capacidad de ejecución financiera requerida en las bases de licitación. Respecto al literal b), el supuesto hallazgo se basa en una mala interpretación por parte de los auditores, ya que lo que se licitó, fue una solución, no la compra de determinada cantidad de equipo. Esto queda claramente establecido en las Especificaciones Técnicas, Sección VI, numeral 7.2, en lo relacionado al Centro de Monitoreo, que indica lo siguiente: "Este Centro de Monitoreo será equipado para administrar al menos 4,000 dispositivos electrónicos que se encuentren instalados, por lo que el proveedor deberá establecer en su oferta la cantidad de componentes necesarios para tal administración, sin utilizar componentes electrónicos de arquitectura cerrada y que permita el crecimiento horizontal y vertical sin restricciones". Respecto al literal c), la supuesta incongruencia tampoco afectó el proceso, ya que el tiempo no constituyó criterio de evaluación de las ofertas por parte de la Comisión Evaluadora, sino la cantidad de proyectos ejecutados con las especificaciones señaladas: 1 proyecto como mínimo en los últimos 5 años de implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para privados de libertad, con una cantidad no menor de 1,500 dispositivos funcionando simultáneamente, por lo que la diferencia planteada entre las secciones III y IV no afectó el proceso en ninguna medida".

#### COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

De conformidad con los comentarios brindados hacemos el siguiente análisis:

a) Incongruencia en la asignación presupuestaria

Los comentarios brindados por la administración, confirman el señalamiento realizado por auditoría, sobre la existencia de diferencias referente al monto total del presupuesto del proyecto, detalladas en las secciones I y IV de las bases de licitación. Según lo manifiestan las personas responsables, dicha diferencia se debe a un error que se originó



debido a los cambios realizados en el número de dispositivos requeridos, lo que implicó un cambio en el monto total del proyecto. Tales variaciones produjeron las incongruencias en los datos antes señalados, el cual no fue identificado durante la revisión y por lo tanto no fue corregido antes de su publicación. Así mismo, se ha manifestado que esta situación no causó un perjuicio al proceso de licitación; dicha afirmación no debe ser analizada de forma aislada, sino de manera integral ya que se han identificado una serie de incongruencias en las bases de licitación que de igual forma han sido observados.

b) Incongruencia entre las cantidades de dispositivos y equipos informáticos

En relación a los comentarios brindados por la administración, en los cuales manifiestan que se dejó a criterio de los oferentes el detalle de equipo y sus cantidades, según la propuesta de solución que diseñaran para implementar el sistema solicitado por la Administración y en ese sentido no existió para la administración una cantidad fija de equipos a exigir a los oferentes, por lo que cada proveedor debería especificar la cantidad de componentes necesaria para la funcionalidad requerida de acuerdo a los términos de la propuesta de solución planteada y por consiguiente, cada proveedor debía especificar la cantidad de equipo a adquirir. Al respecto, consideramos que dichos argumentos reflejan la falta de establecimiento de requisitos necesarios de parte de la administración, para la realización del proyecto a ejecutar, ya que de conformidad al artículo 43 de la LACAP, las Bases de Licitación constituyen el instrumento particular que regulará a la contratación específica, en las cuales se debe determinar con toda claridad y precisión el objeto del contrato, así como los derechos y obligaciones que surgirán del mismo para ambas partes, las normas que regularán el procedimiento y cualquier otro dato que sea de interés para los participantes; por tanto, estas condiciones son fijadas unilateralmente por la administración y de ninguna manera es una atribución que le corresponde a las empresas ofertantes.

Las bases de licitación contienen las condiciones del contrato a celebrar, dichas condiciones encuentran su origen en las necesidades que se pretenden satisfacer por parte de la administración, por tanto, se debe hacer constar los criterios o parámetros mínimos, tales como la cantidad, especificaciones o características técnicas de las adquisiciones de las obras, bienes o servicios de conformidad con el artículo 44 letra f) de la LACAP; con ello, se brinda un alto grado de seguridad a los ofertantes acerca de las cantidades requeridas, de igual forma se fijan las pautas que orientan la toma de decisiones por parte de la Administración, quien no podrá ir más allá de las estipulaciones establecidas en las Bases de licitación.

En razón de lo anterior, podemos afirmar que la actividad administrativa se enmarca, entonces, en la estricta observancia de las bases; ya que los requerimientos contenidos en éstas, permiten la comparación entre los oferentes y facilitan a la Administración homogenizar los criterios de evaluación, así como el control de legalidad, tanto para la propia Administración como para los participantes en el proceso de selección, brindándoles datos objetivos al efecto. En ese sentido, la administración debe ceñirse a lo estipulado en las especificaciones que las mismas bases de licitación establecen y por tanto no debe dejarse a criterio de terceros, la decisión de ofertar los bienes o servicios que éstos consideren necesarios. Por lo tanto, consideramos que los argumentos expresados por la administración no son satisfactorios ya que carecen de fundamentos válidos para desvanecer la deficiencia observada; por tanto, ésta se mantiene.

c) Incongruencia en la cantidad de años de vigencia de la información para evaluar experiencia específica

En relación a los comentarios expresados por la administración, los cuales hacen énfasis que el tiempo no era el criterio de evaluación, sino la cantidad de proyectos ejecutados con las especificaciones señaladas: 1 proyecto como mínimo en los últimos 5 años de implementación de un Sistema de Vigilancia Electrónica a través de Brazaletes para privados de libertad, con una cantidad no menor de 1,500 dispositivos funcionando simultáneamente, criterio que fue aplicado por la Comisión Evaluadora de Ofertas al asignar los puntajes correspondientes y que por lo tanto, la diferencia planteada entre las secciones III y IV no afectó el proceso de evaluación de ofertas. Al respecto, es preciso mencionar que el criterio objeto de evaluación es la experiencia específica, la cual se menciona en el numeral 13.2 literal d) de las Bases de Licitación, expresamente establece que las empresas oferentes debían presentar "Información sobre experiencia específica durante los últimos diez (10) años"; existiendo una diferencia en cuanto al período de tiempo respecto de lo solicitado en el romano IV, donde se requiere una experiencia específica mínima en los últimos 5 años. La administración confirma que existe discrepancia en el contenido de las bases, sin embargo, consideran que ésta no afectó el proceso de evaluación de ofertas; no obstante, ésta no debe interpretarse de forma aislada, debido a que se ha identificado una serie de discrepancias detalladas en el contenido de esta observación, que merecen un análisis integral para determinar que las Bases no fueron elaboradas con la debida diligencia, por lo que carecen de claridad en su contenido.

En cuanto a lo comendado adicionalmente por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública actuante en el periodo del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, expresamos lo siguiente:

En las bases de licitación del proceso auditado se publicó información diversa y la misma no tenía la claridad que las normas en comento señalan y es por eso es que se ha efectuado el señalamiento, por ser un requisito que deben satisfacer, independientemente de que se haya ocasionado o no perjuicios en los oferentes, lo cual no es posible advertir.

Las cantidades detalladas en la Sección de Especificaciones Técnicas y la Lista de Estimada de Cantidades y Precios debieron tener claridad, la cual se conserva en buena media entre ambas secciones. Por ejemplo, se careció claridad al haberse descrito en las especificaciones técnicas las características de un generador con una capacidad de 30Kw, trifásico, con caseta incluida, etc., y no reflejarlo en la Lista Estimada de Cantidades y sus Precios Unitarios de la Sección VII. Asimismo, que en la Lista Estimada de Cantidades y sus Precios Unitarios se detallara dos impresores multifuncionales y no haberse descrito en la Sección de Especificaciones Técnicas nada al respecto.

El funcionario relacionado desestima las variaciones expuestas en el literal b) de nuestra observación, las que se señalan como incongruencias de las bases y expone que lo solicitado fue una solución, no la compra de una determinada cantidad de equipo y hace referencia a que el proveedor podía establecer en su oferta la cantidad de componentes necesarios para equipar el centro de monitoreo. Lo expresado contraviene las normas en



referencia. Al permitir que el oferente a su criterio y discreción incluyera en su oferta bienes y servicios no comprendidos por las bases no solo denota una falta de claridad en las bases de competencia y en lo que se buscaba satisfacer con la licitación sino una deficiencia en la planificación del proyecto, ya que es a la entidad, y no el contratista, la responsable de especificar el objeto contractual o determinar las necesidades de bienes y servicios, para el caso "El Sistema", y esa determinación implica establecer también las características y especificaciones inherentes.

Las Bases de Licitación son un documento importante mediante la cual se pública información, instrucciones y detalles que se considera importantes para atraer la participación de oferentes de bienes y servicios que la entidad tenga interés en adquirir y para la preparación y presentación de las propuestas por parte de éstos. El conjunto de la información –datos, especificaciones, criterios, etc.– que en estas se revele tiene que cumplir con criterios de claridad y coherencia, según lo señalado por las Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica, a efectos de evitar ambigüedades que confundan a los oferentes, y como lo hemos planteado, la información en los aspectos señalados no fue congruente y careció de claridad.

El Director de Adquisiciones y Contrataciones Institucional del MJSP, no presentó evidencias ni comentarios adicionales con respecto al hallazgo de auditoría posteriormente a la lectura de Borrador del Informe de Auditoría, realizada el día 13 de marzo de 2020 y a la cual se le convocó por medio de nota REF-DA5-020-2-2020; no obstante el plazo concedido y extendido hasta el 22 de junio de 2020 por la pandemia de COVID-19. Asimismo, el Coordinador de la Unidad Ejecutora Interina del Programa de Fortalecimiento Penitenciario, el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP y el jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, no presentaron documentación ni comentarios adicionales con respecto al hallazgo de auditoría en el plazo de los cinco días concedidos por medio de notas REF-DA5-065-1-2020, REF-DA5-065-3-2020, REF-DA5-065-3-2020, respectivamente, remitidas por correo electrónico con fecha 4 de septiembre de 2020.

Por lo antes manifestado, consideramos que los comentarios y la evidencia documental presentada por los funcionarios relacionados, no desvirtúan la condición observada, por lo cual no puede darse por superada.

#### **Hallazgo No. 6**

#### **EMISION DE FACTURA A NOMBRE DE LA ENTIDAD PARA REGULARIZAR CESC QUE EXCEDE EL MONTO DE CONTRATO**

Comprobamos que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), a través de la Dirección de Centros Penales, recibió la factura número 32, de fecha 31 de octubre de 2018, emitida por el Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY, en concepto de Complemento de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC), por valor de \$40,539.71, la cual fue elaborada como producto del cálculo erróneo de dicha contribución especial, consignado en las facturas tramitadas y pagadas.

La factura N° 32 no ha sido pagada ni contabilizada; sin embargo, las cifras de la facturación exceden el precio del contrato, pactado a un precio de US\$4,722,492.08 -IVA y CESC incluido, como se detalla a continuación:

Fecha	No. Factura	Valor Facturado US\$	CESC US\$	Valor Total de la Factura US\$
29/9/2017	4	467,554.38	4,694.83	472,249.21
20/11/2017	5	472,249.21	0.00	472,249.21
14/12/2017	6	236,124.60	0.00	236,124.60
9/3/2018	7	944,498.42	0.00	944,498.42
20/9/2018	24	39,086.34	1,729.48	40,815.82
20/9/2018	25	27,538.10	1,218.50	28,756.60
20/9/2018	26	30,203.08	1,336.42	31,539.50
10/10/2018	28	22,208.14	982.66	23,190.81
10/10/2018	29	29,314.76	1,297.11	30,611.87
10/10/2018	30	47,969.60	2,122.55	50,092.15
31/10/2018	31	2,290,992.54	101,371.35	2,392,363.89
<b>TOTALES</b>		<b>4,607,739.17</b>	<b>114,752.90</b>	<b>4,722,492.08</b>
31/10/2018	32		40,539.72	40,539.72
<b>TOTAL FACTURACIÓN</b>			<b>155,292.63</b>	<b>4,763,031.80</b>

El Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, Dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública N° MJSP-DGCP-047/2017, Cláusula Cuarta: Precio y Forma de Pago, establece:

"El monto total por el suministro objeto del presente Contrato, es de CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTIDÓS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS DÓLARES CON OCHO CENTAVOS, DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US \$4,722,492.08) que incluye el trece por ciento (13%) del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA) y el cinco por ciento (5%) de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC) en lo que corresponda".

La Ley de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, en su artículo 7, inciso segundo, estipula lo siguiente:

"La base imponible de la contribución especial en los diversos hechos generadores será el valor de la contraprestación, excluyendo el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios y la presente contribución especial. En el caso de contraprestaciones pactadas con pago parcial, la base imponible será el valor de cada contraprestación parcial".



La deficiencia se generó debido a que el Administrador de Contrato y la Jefe Ad-Honorem de la Unidad Secundaria Financiera de la Dirección de Centros Penales no identificaron oportunamente en la facturación, el error en el cálculo de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC), lo que obligó a emitir la factura No. 32 para regularizar el saldo de la referida Contribución Especial.

La deficiencia generó que la facturación emitida en relación al proyecto exceda el precio del contrato de suministro.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante escritos con referencia USEFI-DGCP-0157/2019, con fecha de recibido de 26 de junio de 2019 y escrito sin referencia de fecha 3 de julio de 2019, la Jefa USEFI y el Administrador del Contrato comentaron lo siguiente:

La factura número 32 de fecha 31 de octubre de 2018, emitida por el Asocio Temporal ESCUHA SECURITY, en concepto de complemento de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC), por valor de \$40,539.72; NO HA SIDO RECEPCIONADA DE FORMA INDEBIDA; ya que esta fue producto de la verificación del monto total en concepto de CESC que le correspondía declarar a la empresa por el monto total correspondiente a la Fase V. SUMINISTRO CONTINUO DE DISPOSITIVOS, por valor de \$3,554,108.00: de acuerdo al siguiente detalle:

CUADRO N° 1 CÁLCULO DE LA BASE IMPONIBLE (DISPOSITIVOS)

MONTO TOTAL FASE V	\$3,554,108.00	
(MENOS) 18% (13% de IVA y 5% de CESC)	\$542,152.07	
VALOR BASE IMPONIBLE APLICACION CESC	\$3,011,955.93	
	(*) 5% CESC	(*) \$150,597.79

(\*) EL MONTO TOTAL PARA LA APLICACIÓN DEL 5% CESC CORRESPONDE A \$150,597.79, CÁLCULO REALIZADO EN BASE (Sic) AL ART. 7 DE LA LEY DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA (DECRETO 162)

En razón de la forma de pago establecida en la CLÁUSULA CUARTA: PRECIO Y FORMA DE PAGO del contrato N° MJSP-DGCP-047/2017; suscrito con el Asocio Escucha Security; el monto total contratado por \$4,722,492.08; fue pagado a través de porcentajes ya establecidos según el avance en las fases identificadas del I al V; de acuerdo a lo detallado en la Cláusula Primera: Objeto y Alcance del contrato. Es por ello que se fueron pagando los porcentajes correspondientes según las FASES del I al IV, hasta dejar el 55% para la FASE V, y se fue aplicando el 5% del CESC al monto correspondiente presentado a cobro, según los dispositivos instalados, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 2 DETALLE DE PAGOS PARCIALES (FASE V – SUMINISTRO CONTINUO DE DISPOSITIVOS)

FASE V SUMINISTRO CONTINUO DE DISPOSITIVOS (\$3,554,108.00)	N° Y MONTO DE FACTURA		FECHA DE FACTURA	APLICACIÓN CESC	VARIACIÓN
PAGO 44 BRAZALETES	24	\$ 40,815.82	20/09/2018	\$ 1,729.48	
PAGO DE 31 BRAZALETES	25	\$ 28,756.60	20/09/2018	\$ 1,218.50	
PAGO DE 34 BRAZALETES	26	\$ 31,539.50	20/09/2018	\$ 1,3346.42	
PAGO DE 25 BRAZALETES	28	\$ 23190.80	10/09/2018	\$ 982.66	
PAGO DE 33 BRAZALETES	29	\$ 30,611.86	10/09/2018	\$ 1,297.11	
PAGO DE 54 BRAZALETES	30	\$ 50,092.14	10/09/2018	\$ 2,122.55	
PAGO DE 2,579 BRAZALETES	31	\$2,392,363.89	31/10/2018	\$ 101,371.36	
<b>MONTO TOTAL (55% del monto total contractual por \$4,722,492.08)</b>		<b>\$2,597,370.61</b>		<b>\$ 110,058.07</b>	
5% CESC (sobre el costo de la base imponible de los dispositivos por \$3,554,108.00 – FASE V)				\$150,597.79	(\$40,539.72)

En el cuadro anterior, se muestra el monto complemento equivalente a la aplicación del CESC, sobre la totalidad del costo de los dispositivos por \$3,554,108.00, presentado en factura 32.

Esta variación resulta de la forma de pago que se estableció en la Cláusula Cuarta: Precio y Forma de Pago del contrato de acuerdo a lo siguiente:

CUADRO N° 3 PAGOS POR PORCENTAJES DE AVANCE EN FASES DEL CONTRATO

FASES DEL CONTRATO	PORCENTAJE Y MONTO – PRECIO FORMA DE PAGO CONTRACTUAL		MONTO SEGÚN FASE DEL CONTRATO	VARIACIÓN	APLICACIÓN CESC
FASE I SUMINISTRO	10%	\$ 472,249.21	\$ 1,146,354.28		Aplicado
FASE II INSTALACION	10%	\$ 472,249.21	\$ 22,029.80		No Aplica
FASE III AFINAMIENTO Y PRUEBA	20%	\$ 944,498.42	\$ 0.00		No Aplica
FASE IV AFINAMIENTO Y PRUEBA	5%	\$ 236,124.60	\$ 0.00		No Aplica
FASE V SUMINISTRO CONTINUO DE LOS DISPOSITIVOS	55%	\$ 2,597,370.64	\$ 3,554,108.00	(\$956,737.36)	\$ 110,058.07
<b>TOTAL PAGADO CONTRATO</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 4,722,492.08</b>	<b>\$ 4,722,492.08</b>		
(Menos) 18% (13% IVA 5% CESC)				\$145,942.99	
Valor Neto para aplicar CESC				(\$810,794.37)	\$ 40,539.72
Monto total aplicado CESC 5% SOBRE LA BASE IMPONIBLE \$3,011,955.93					\$ 150,597.79



Es importante mencionar que la factura N° 32 por \$40,539.72; no incrementa el monto determinado en el contrato, siendo que la misma no relaciona el monto bajo las columnas de ventas; sino que lo declara al pie del formato del documento fiscal, únicamente como el 5% del CESC. Dicha factura tampoco es producto de una determinación errónea de la contribución especial a pagar por el Asocio Contratista; ya que según se muestra en el cuadro N° 1, el resultado del monto del CESC sobre la base imponible del costo de los brazaletes es por \$150,597.79; y tal como se muestra en el cuadro N° 2, existe una variación de \$40,539.72; necesarios para complementar el monto total que la empresa debía declarar en concepto de CESC; ya que al hacer el cálculo en base a las facturas presentadas en forma parcial; de conformidad a lo contractual; y a la aplicación parcial del CESC, según el valor de cada factura (como lo establece el párrafo final del artículo 7 de la Ley de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, que literalmente dice: "En caso de contraprestaciones pactadas con pago parcial, la base imponible será la pactada en cada contraprestación parcial"; el total aplicado resultaba de \$110,058.07.

Es por ello que la factura fue emitida con la finalidad que la empresa declarase, ante el Ministerio de Hacienda; este monto correspondiente a la aplicación total del 5% del CESC por \$150,597.79; en lo que corresponde a los dispositivos, siendo que en razón de la forma contractual para el pago, las fases anteriores, a excepción de la primera fase, a la cual se le aplicó el CESC, las demás no aplicaban para declarar el CESC."

Mediante nota USEFI-DGCP-058/2020, recibida el 13 de marzo de 2020, y nota sin referencia, recibida el 19 de junio de 2020, la Jefa de la USEFI-DGCP y el Administrador del Contrato expusieron los siguientes comentarios adicionales:

"...Ante los comentarios expuestos por el equipo auditor; relacionados a que la deficiencia se generó debido a que el Administrador de Contrato y la Jefe Ad-Honorem de la Unidad Secundaria Financiera de la Dirección de Centros Penales NO IDENTIFICARON OPORTUNAMENTE EN LA FACTURACION, el error en el cálculo de la Contribución especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC), lo que obligó a emitir la factura No. 32 para regularizar el saldo de la referida contribución Especial, respetuosamente manifiesto lo siguiente:

- Es importante aclarar que, de conformidad a los procedimientos internos de la Institución, no es función del suscrito revisar documentos presentados a cobro; ya que es función de los técnicos en el Área de Tesorería - USEFI y del Pagador Auxiliar Habilitado de la DGCP. Y para el caso específico de este proyecto y los demás financiados con el préstamo externo BCIE-2102, se ha conformado la Unidad Ejecutora del Proyecto, con los consultores responsables de la ejecución y revisión de documentos para el pago.
- La factura emitida por \$40,539.72 no está contabilizada en razón que en su oportunidad este valor se encontraba inmerso en el monto total de las facturas anteriores presentadas a cobro, las cuales en su momento se fueron registrando contablemente.
- La factura fue solicitada a la empresa para obligarla a tener un documento que reflejase la contribución especial (CESC) que debía enterar al Ministerio de Hacienda;

ya que los montos en las facturas presentadas según las fases de avance del proyecto no comprendían bienes para aplicar el impuesto a la CESC.

- El procedimiento de facturación descrito por el equipo auditor no está de conformidad a lo que establece el contrato, ni a la fórmula correcta del Cálculo del CESC. El contrato suscrito en la cláusula CUARTA: PRECIO Y FORMA DE PAGO literalmente dice: "FASE V: SUMINISTRO CONTINUO DE DISPOSITIVOS DE VIGILANCIA: lo cual consistirá en entregas de dispositivos de diferente tipo de acuerdo a la demanda solicitada. El monto total a pagar de esta fase será del cincuenta y cinco por ciento (55%) del total del Contrato, dividido en pagos mensuales de acuerdo a la cantidad de dispositivos instalados y funcionando a plena satisfacción del administrador del contrato por medio de las actas de recepción respectivas, así como el visto bueno del supervisor del proyecto durante cada uno de los meses. Es por ello que los montos en las facturas lo componen el monto total de los dispositivos entregados en cada mes, según el tipo de dispositivo (con o sin movimiento), que tienen costos diferentes y no podía prorratearse el monto total de los \$2,597,370.64, como lo ha presentado el equipo auditor.

Además, en el procedimiento descrito por el equipo auditor no se está aplicando la fórmula correcta de aplicación del CESC  $\text{MONTO TOTAL FACTURA} - 13\% (\text{IVA}) = \text{BASE IMPONIBLE} + 5\% (\text{CESC})$ , como ejemplo se muestra las siguientes variaciones:

A)

FORMA DE FACTURACIÓN FASE V. SEGÚN AUDITORÍA					
	A	B	C=(A+B)	D	E=(C+D)
N.º FACTURA	VALOR NETO	IVA	VALOR A INCORPORAR A FACTURA	CESC	VALOR TOTAL DE LA FACTURA
24	\$34,530.47	\$4,488.96	\$39,019.43	\$2,401.63	\$41,421.06

B) Si la factura a presentar debía ser por \$41,421.06, la fórmula correcta para aplicación de la CESC es la siguiente:

FORMULA CORRECTA PARA LA APLICACIÓN DE LA CESC					
	A	B	C=(A+B)	D	E=(C+D)
N.º FACTURA	VALOR NETO	IVA	VALOR A INCORPORAR A FACTURA	CESC	VALOR TOTAL DE LA FACTURA
24	\$35,102.59	\$4,563.34	\$39,665.93	\$1,755.13	\$41,421.06

VALOR TOTAL DE LA FACTURA \$41,421.06  
 MENOS 18%  
 (IVA 13%): \$4,563.34  
 (CESC 5%): \$1,755.13  
 =VALOR NETO \$35,102.59

C) Si se aplicara el procedimiento presentado por el equipo auditor se estarían presentando las siguientes variaciones; en donde se afecta el VALOR NETO Y el IVA, y se alteraría el monto de aplicación de la CESC.



VARIACIONES EN MONTOS EN CUADRO A) – CUADRO B)					
N.º FACTURA	A	B	C=(A+B)	D	E=(C+D)
	VALOR NETO	IVA	VALOR A INCORPORAR A FACTURA	CESC	VALOR TOTAL DE LA FACTURA
24	(\$512.72)	(\$74.38)	(646.50)	646.50	0.00

## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

La Jefe Ad-Honorem de la Unidad Secundaria Financiera de la Dirección de Centros Penales y el Administrador del Contrato comentan que debido a la modalidad de pago establecida en el contrato es que surgen variaciones al aplicar el CESC, ya que esta difiere con el costo establecido para cada una de las fases de ejecución del contrato. Además, se asevera que la factura número 32 por valor de \$40,539.72, no ha sido recepcionada de forma indebida y que no es producto de una determinación errónea de la Contribución Especial, ante lo cual exponemos lo siguiente:

1. Si la factura N° 32, emitida por el Asocio Escucha Security, no es producto de un error, por qué no se encuentra contabilizada. La condición planteada se fundamenta en lo que especifica el Contrato en la Cláusula Cuarta: Precio y Forma de Pago; que el precio del contrato, por valor de \$4,722,492.08, incluyen el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la prestación de Servicios y la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC).

Ahora bien, se plantea que no existió un mal cálculo del CESC; sin embargo, de no haber existido el mismo, no habría sido necesaria la emisión de la factura 32 para complementar el valor de la contribución.

Es necesario traer a cuenta que se ha emitido un documento con cargo a la Dirección General de Centros Penales, del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, por un valor con el que se excede el valor del contrato, tal como se ha expuesto en la observación.

Es preciso mencionar, que a efectos de determinar el valor a pagar en concepto de Contribución Especial a pagar en la Fase I, la que era correspondiente al 10 % del valor del contrato, se identificaron los bienes sujetos a la contribución especial, se calculó el valor de la contribución y se incorporó dicho valor en la factura número cuatro (4) de fecha 29 de septiembre de 2017. El procedimiento antes descrito debió aplicarse al realizar la facturación de la Fase V a efectos de determinar el monto de la referida Contribución Especial.

En el cuadro a continuación se presenta la forma cómo debió efectuarse la facturación de la Fase V del contrato:

FORMA DE FACTURACIÓN FASE V, SEGÚN AUDITORÍA					
N.º FACTURA	A	B	C=(A+B)	D	E=(C+D)
	VALOR NETO	IVA	VALOR A INCORPORAR A FACTURA	CESC	VALOR TOTAL DE LA FACTURA

FORMA DE FACTURACIÓN FASE V, SEGÚN AUDITORÍA					
	A	B	C=(A+B)	D	E=(C+D)
24	\$ 34,530.47	\$ 4,488.96	\$ 39,019.43	\$ 2,401.63	\$ 41,421.06
25	\$ 23,493.48	\$ 3,054.15	\$ 26,547.64	\$ 1,634.00	\$ 28,181.63
26	\$ 26,452.53	\$ 3,438.83	\$ 29,891.36	\$ 1,839.80	\$ 31,731.16
28	\$ 19,753.37	\$ 2,567.94	\$ 22,321.30	\$ 1,373.87	\$ 23,695.17
29	\$ 25,838.99	\$ 3,359.07	\$ 29,198.06	\$ 1,797.13	\$ 30,995.18
30	\$ 42,019.77	\$ 5,462.57	\$ 47,482.34	\$ 2,922.52	\$ 50,404.85
31	\$ 1,993,197.10	\$ 259,115.62	\$ 2,252,312.73	\$ 138,628.86	\$ 2,390,941.59
Totales	\$ 2,165,285.71	\$ 281,487.14	\$ 2,446,772.85	\$ 150,597.80	\$ 2,597,370.64

2. El contrato establecía que el precio de US\$4,722,492.08, incluyéndose en dicho precio el impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA) y la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC); en tal sentido, a efectos de llevar a cabo una correcta facturación, era conveniente que se estableciera el monto de los tributos a pagar por IVA y CESC, determinado éste último en función de los bienes y servicios que están afectos, conforme a la ley que rige la referida contribución.

En atención a los comentarios adicionales, exponemos lo siguiente:

La jefa USEFI en su escrito menciona que no es su función revisar los documentos presentados a cobro. Al respecto, es preciso mencionar que, conforme al Manual de Organización de las Unidades Financieras Institucionales, los Jefes de las Unidades Secundarias Ejecutoras Financieras (USEFIS), adquieren las mismas responsabilidades, atribuciones y funciones que del Jefe de la UFI. Mencionado lo anterior, exponemos que una de las actividades que le correspondía a la jefa de la USEFI era la de supervisar las actividades concernientes a la gestión financiera efectuada con respecto al contrato. Según la evidencia examinada, las Actas de Recepción y las facturas de la Fase V del contrato, en las que se detalla la información sobre los pagos a realizar, le fueron remitidas a la Jefa USEFI mediante memorandos INFO-1756/2018, del 4 de octubre de 2018, INFO-1825/2018, del 18 de octubre de 2018, e INFO-1944/2018, del 8 de noviembre de 2018, por lo que le era posible advertir la inconsistencia en el cálculo de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana presentada en la facturación, solicitar la corrección de la facturación en forma oportuna y de ese modo evitar la emisión de la factura N.º 32 de complemento de CESC, la cual es el objeto de nuestra observación, ya que, si bien es cierto que dicha factura no fue pagada y sirvió para regularizar el valor de CESC, al efectuar la suma de los totales de la facturas expedidas con respecto al contrato, incluyendo dicha factura, se obtiene un total que excede el monto del contrato.

El Administrador del contrato también considera que no es su función revisar documentos presentados a cobro. Al respecto, consideramos importante mencionar que la revisión de los documentos de pago se relaciona con el cumplimiento de las responsabilidades que señala para los Administradores de Contrato la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) en su Art. 82 Bis en sus literales a) y e).



De acuerdo al primer literal le correspondía al Administrador del Contrato verificar que se cumpliera la forma de pago pactada, es decir, respetando los aspectos formales y sustantivos, los tributarios inclusive; y de acuerdo al segundo literal, le correspondía llevar a cabo la firma de las actas siempre que en las mismas fuese consignada la información en forma precisa. Cabe mencionarse que las facturas poseen sello de la unidad organizativa a la que pertenece el Administrador de contrato, así como su firma.

Exponen los relacionados que la factura por \$40,539.72 no está contabilizada debido a que el valor de la misma se encontraba inmerso en el monto de las facturas anteriores presentadas a cobro, las que se fueron contabilizando, y que la misma fue solicitada para disponer de un documento que reflejara la contribución Especial (CESC) que el Asocio debía de enterar al Ministerio de Hacienda, ya que los montos en las facturas presentadas según los avances del proyecto no comprendían bienes para aplicar el impuesto a la CESC.

Con respecto a lo expuesto es importante señalar que, en efecto, la factura N.º 32 no está contabilizada ya que de haberse realizado la anotación los registros excederían el valor del contrato, tal como se ha demostrado en la observación de auditoría.

La forma de facturación sugerida por la equipo de auditoría, se expuso para ejemplificar y demostrar que era necesario identificar los bienes sujetos o afectos a la contribución especial para determinar la cuantía de la CESC; dicho valor debió ser conforme a lo establecido en el artículo 7 inciso segundo en la Ley de Contribución de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, el cual refiere lo siguiente: "La base imponible de la contribución especial en los diversos hechos generadores será el valor de la contraprestación, excluyendo el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios y la presente contribución especial. En el caso de contraprestaciones pactadas con pago parcial, la base imponible será el valor de cada contraprestación parcial".

Está claro que al tratarse de pagos parciales la base imponible es la contraprestación parcial, por lo que reiteramos nuestro punto de vista de que a efectos de asegurar una correcta facturación de la Fase V del contrato (\$2,597,370.64), se debió efectuar la identificación de bienes afectos a la contribución y de ese modo determinar el importe de la CESC, como a continuación se ejemplifica:

CANTIDAD (Entregas Parciales)	ESP	VALOR US\$	VALOR SIN IVA Y CESC US\$	CESC US\$	IVA US\$
40	CMG	51,877.20	43,963.73	2,198.19	5,715.28
4	SMG	4,801.24	4,068.85	203.44	528.95
SUBTOTAL		56,678.44	48,032.58	2,401.63	6,244.23
14	CMG	18,157.02	15,387.31	769.37	2,000.35
17	SMG	20,405.27	17,292.60	864.63	2,248.04
SUBTOTAL		38,562.29	32,679.91	1,634.00	4,248.39
27	CMG	35,017.11	29,675.52	1,483.78	3,857.82

CANTIDAD (Entregas Parciales)	ESP	VALOR US\$	VALOR SIN IVA Y CESC US\$	CESC US\$	IVA US\$
7	SMG	8,402.17	7,120.48	356.02	925.66
SUBTOTAL		43,419.28	36,796.00	1,839.80	4,783.48
25	CMG	32,423.25	27,477.33	1,373.87	3,572.05
SUBTOTAL		32,423.25	27,477.33	1,373.87	3,572.05
29	CMG	37,610.97	31,873.70	1,593.69	4,143.58
4	SMG	4,801.24	4,068.85	203.44	528.95
SUBTOTAL		42,412.21	35,942.55	1,797.13	4,672.53
43	CMG	55,767.99	47,261.01	2,363.05	6,143.93
11	SMG	13,203.41	11,189.33	559.47	1,454.61
SUBTOTAL		68,971.40	58,450.34	2,922.52	7,598.54
1822	CMG	2,363,006.46	2,002,547.85	100,138.39	260,331.22
757	SMG	908,634.67	770,029.38	38,501.47	100,103.82
SUBTOTAL		3,271,641.13	2,772,577.23	138,639.86	360,435.04
TOTAL		3,554,108.00	3,011,955.94	150,608.81	391,554.26

CMG= Con movimiento geográfico  
SMG= Sin movimiento geográfico

Los valores de la CESC, fueron establecidos sobre la base de los valores contractuales, debieron incorporarse a las facturas, como se señaló anteriormente.

Por lo anterior, la observación se mantiene.

#### Hallazgo No. 7

#### CONCURRENCIA DE CIRCUNSTANCIA IMPREVISTA INEXISTENTE PARA MODIFICAR OBLIGACIÓN CONTRACTUAL

Comprobamos que el Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), con referencia MJSP-DGCP-047/2017, suscrito el 12 de junio de 2017 entre el MJSP y el Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY, fue modificado en su Cláusula Primera: Objeto y Alcance del Contrato, por medio de Resolución Modificativa Uno, justificando el cambio con la concurrencia de circunstancias imprevistas y comprobadas inexistentes, ante la imposibilidad del contratista de cumplir la obligación que se estableció en el contrato de la siguiente manera:

“El SUMINISTRANTE se compromete a proveer un sistema de comunicación basado en tecnología de telefonía móvil por medio de datos, el cual deberá contar con una resiliencia nativa a través de SIM que permita el funcionamiento con todas las compañías telefónicas legalmente establecidas en El Salvador y así, pueda ser utilizada en un esquema similar al de Roaming para que cualquier compañía pueda suministrar el servicio en un futuro



sin tener que sustituir la SIM, con un esquema de resiliencia que ante el fallo o pérdida de servicio, la SIM pueda conectarse a otra compañía telefónica de manera automática para la continuidad del servicio sin aumentar costos adicionales a EL MINISTERIO,..."

En la solicitud de modificación al contrato, emitida a 14 días de finalizar el plazo de ejecución, el Asocio contratista alegó que la referida obligación era de imposible cumplimiento, ya que luego de haber explorado con todas las empresas de telefonía nacionales la disponibilidad de éstas para prestar el servicio con un esquema similar al roaming, no recibieron la aceptación de ninguna de ellas para formalizar dicha subcontratación, todo esto a pesar de sus insistentes requerimientos; e indicaron que el cumplimiento de la obligación dependía de terceros.

Con apoyo en la opinión de los supervisores del contrato y del Director Jurídico del MJSP, quienes expresaron no tener objeción con respecto a la solicitud planteada por el Asocio, fue resuelta la petición y se aprobó la Modificativa Uno al contrato. Conforme a la misma la Cláusula Primera: Objeto y Alcance del Contrato quedó establecida de la siguiente manera:

"EL SUMINISTRANTE se compromete a proveer un sistema de comunicación basado en tecnología de telefonía móvil por medio de datos, el cual deberá contar con esquema de contingencia que ante el fallo o pérdida del servicio, la ubicación del portador pueda ser monitoreada sin interrupciones, por lo que como parte del cumplimiento del sistema de resiliencia nativa, se entregará al privado de libertad un equipo móvil de telefonía celular de la empresa CTE TELECOM PERSONAL, S.A. DE C.V., junto con una aplicación de software instalada en el teléfono, que permita conocer su posición exacta en tiempo real, para que en caso de ocurrir un problema por el fallo o pérdida de la señal primaria, la Subdirección de Monitoreo de Medios de Vigilancia Electrónica, pueda conocer con exactitud la ubicación del privado de libertad, siempre y en todo momento, además de abrir la posibilidad de establecer un canal de comunicación oficial entre el privado de libertad y la Subdirección, sin aumentar los costos adicionales a EL MINISTERIO, [...]"

Sin embargo, conforme a la evidencia examinada, el argumento con el que se fundamentó la modificación de la Cláusula Primera en mención, no constituye una circunstancia imprevista debido a lo siguiente:

- a) El Asocio Contratista al presentar la oferta daba por aceptadas las indicaciones de proveer el sistema en las condiciones requeridas en las bases de licitación. Antes de la presentación de la oferta el Asocio contratista supo de los alcances del servicio requerido; conocía que debía ofertar un sistema de comunicación con una resiliencia nativa a través de SIM con un esquema similar al roaming, y que dichas SIM debían tener el servicio con una empresa de telefonía y que ante fallo o pérdida del servicio la SIM debía conectarse con otra compañía telefónica de manera automática para la continuidad del servicio.
- b) El argumento de que la ejecución de la obligación contractual era de imposible cumplimiento carece de solidez, ya que según opinión de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), el servicio de itinerancia o roaming nacional podía ser implementado entre las redes de dos empresas operadoras nacionales mediante la suscripción de un acuerdo comercial. En tal

sentido, el Asocio contratista antes de la presentación de su oferta debió efectuar las diligencias para asegurarse de la viabilidad de que ante fallo, el sistema de contingencia fuese proporcionado por un operador de servicio de telefonía en los términos definidos en las bases de la licitación.

- c) En los considerandos de la Resolución Modificativa se consigna que fueron demostradas causas de fuerza mayor, tras la verificación que se realizó de la intención de El Suministrante de establecer un contrato con empresas operadoras para contar con una contingencia en telecomunicaciones desde y hacia los portadores ante el fallo del proveedor principal de las mismas, pero que por razones propias éstas se negaron a otorgarlo; no obstante, no consta evidencia de la negativa que las operadoras mostraron al respecto.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) en su artículo 45 establece lo siguiente: "...La presentación de una oferta por el interesado, dará por aceptadas las indicaciones contenidas en las bases de licitación o de concurso".

El Art. 83-A de la LACAP, indica lo siguiente: "La institución contratante podrá modificar los contratos en ejecución regidos por la presente Ley, independientemente de su naturaleza y antes del vencimiento de su plazo, siempre que concurren circunstancias imprevistas y comprobadas...

Para efectos de esta Ley, se entenderá por circunstancias imprevistas, aquel hecho o acto que no puede ser evitado, previsto o que corresponda a caso fortuito o fuerza mayor.

La comprobación de dichas circunstancias, será responsabilidad del titular de la institución".

El artículo 83-B del mismo cuerpo normativo establece: "Los contratos no podrán modificarse cuando se encuentren encaminadas a cualquiera de los siguientes objetivos:

- a) Alterar el objeto contractual;
- b) Favorecer situaciones que correspondan a falta o inadecuada planificación de las adquisiciones, o convalidar la falta de diligencia del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones.

La modificación que se realice en contra de lo establecido en el inciso anterior será nula, y la responsabilidad será del titular de la institución".

La deficiencia se debe a que:

- a) El Jefe de Proyectos de la Dirección de Información y Análisis, el Administrador de Sistemas 911 de la Policía Nacional Civil, el Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, el Técnico de la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP y el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP, en su calidad de miembros de la Comisión de Supervisión Interna, el Administrador del Contrato y el Director Jurídico del Ministerio



de Justicia y Seguridad Pública emitieron opinión favorable para modificar el contrato por la ocurrencia de una circunstancia imprevista inexistente.

- b) La responsabilidad de comprobar la veracidad de las circunstancias señaladas como imprevistas para efectuar la modificación al contrato no fue cumplida eficazmente por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, actuante en el periodo del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018.

El efecto de la deficiencia es el incumplimiento de las prohibiciones legales establecidas en el artículo 83-B de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, para llevar a cabo la alteración parcial del objeto contractual.

### **COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Ministro de Justicia y Seguridad Pública, actuante en el periodo del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, mediante escrito de fecha 3 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

La circunstancia imprevista que motivó la modificación de la cláusula primera del Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), con el Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY si estaba debidamente justificado y verificado. Dicha circunstancia imprevista consistió en la imposibilidad del Asocio de lograr un acuerdo comercial con las empresas operadoras de telecomunicaciones en el país. En reuniones de seguimiento con el administrador del contrato, supervisores y demás involucrados en el proyecto, tanto de la DGCP como del MJSP, se informó que el Asocio no había logrado un acuerdo comercial con alguno de los operadores para brindar el servicio de resiliencia nativa, ante lo cual se giraron instrucciones al administrador del contrato a efecto verificara y se cerciorara que el Asocio estaba llevando a cabo las gestiones necesarias para lograr el acuerdo comercial mencionado, incluso, que se entrevistara con los responsables comerciales de las diferentes empresas operadoras de telecomunicaciones del país, para conocer de primera mano su decisión respecto lo planteado por el Asocio. En reuniones de seguimiento posteriores se conoció y verificó documentalmente la respuesta negativa que el Asocio obtenía por parte de las diferentes operadoras de brindar el servicio de resiliencia requerido, a lo cual el MJSP requirió la asistencia de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), habiendo obtenido como respuesta de dicha institución que no era competencia de la misma obligar a ninguna de las operadoras de telecomunicaciones a brindar el servicio requerido por el Asocio, por ser un acuerdo a alcanzar estrictamente entre privados. Tampoco el MJSP tiene facultades para incidir u obligar a que se llegue al acuerdo ya mencionado. Debido a la mencionada imposibilidad, el Asocio presenta una solicitud de modificativa del contrato en su cláusula primera, a través de la cual ofrece un mecanismo que brinde el servicio de resiliencia nativa y que además ofrece ventajas adicionales a lo requerido sin ningún costo adicional para el MJSP, siendo éstas: Un software de monitoreo adicional al que ya contiene el dispositivo electrónico (no actuando únicamente como resiliencia, sino en forma permanente) y un medio de comunicación con el portador. Cabe señalar que la solicitud de modificativa no era relativa al Objeto del

Contrato, que era el suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de monitoreo de dispositivos electrónicos para los Privados de Libertad, sino al mecanismo de obtener la resiliencia nativa. Dicha solicitud de modificación fue analizada por la administración y supervisión del contrato, así como de la Dirección Jurídica del MJSP, brindando ambas instancias opinión favorable a la solicitud de modificación por parte del Asocio. Con base a dicha opinión, el MJSP sometió a consideración de la Fiscalía General de la República (FGR) autorizar o denegar dicha modificación al contrato, siendo que dicha institución del ministerio público fue de la misma opinión respecto a que la circunstancia imprevista estaba debidamente justificada y consecuentemente autorizó la modificativa al contrato en los términos ya expresados."

El Técnico de la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Jefe de Proyectos de la Dirección de Información y Análisis, el Administrador de Sistemas 911 de la Policía Nacional Civil y el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, todos miembros de la Comisión de Supervisión Interna del Proceso de Licitación Pública LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, por medio de escrito recibido el día 4 de julio de 2019, manifestaron lo siguiente:

"Las circunstancias imprevistas que originaron la imposibilidad del ASOCIO ESCUCHA SECURITY cumpliera con la característica del sistema, si fueron verificadas y comprobamos a través de comunicaciones físicas y electrónicas entre el ASOCIO y las diferentes compañías de Telecomunicaciones, las cuales manifestaron en un primer momento que le iban a proporcionar el servicio de redundancia de telecomunicaciones, en el momento que la red primaria se quedara fuera de funcionamiento por cualquier problema técnico que origine la pérdida de funcionamiento de toda la RED de telecomunicación móvil.

Por lo que, después de esperar por un tiempo la respuesta de los operadores, la cual al final fue negativa, por lo que, el Administrador del Contrato, constató con cada uno de los operadores que supuestamente no deseaban proporcionar el servicio al ASOCIO, verificando que, en efecto, lo expuesto era cierto y no estaban en la disposición de proporcionar/facilitar el servicio, por lo que, era imposible obligarlos por ser terceros en este contexto.

En ese sentido, el ASOCIO presentó documentación en la que solicitó el servicio secundario (que se activaría únicamente cuando fallara toda la red de datos móviles) a las demás operadoras, una vez que había construido, verificado y avalado el sistema en su conjunto incluyendo el componente de telecomunicaciones de forma primaria y sus características finales, que resultaron luego de la FASE de AFINAMIENTO Y PRUEBAS consignado en la FASE I y FASE III.

Se anexa documentación en la que se verifica las gestiones realizadas y verificadas por el administrador del contrato en Anexo número 1.

Por todo lo anterior, y al verificar los Anexos correspondientes, se demuestra que la Administración sí comprobó la existencia de circunstancias de fuerza mayor que evitaron que el ASOCIO proporcionara la característica tal cual fue solicitada; y después de



evaluar la alternativa técnica, la Administración concluyó que lo propuesto era superior a lo originalmente solicitado, debido a que incluía no solo la telecomunicación, sino que también lo siguiente:

- ✓ Un Software de monitoreo adicional que contiene registro de Rutas, Estadísticas, Eventos, Gráficas, Seguimiento, Posicionamiento, entre otros.
- ✓ Equipos físicos para comunicación y monitoreo adicional (los cuales originalmente solo debían funcionar al momento de fallar de forma total la red primaria) obteniendo funcionamiento permanente adicional.
- ✓ Un medio de telecomunicación (teléfono) para contactar al portador por una vía diferente y otro dispositivo diferente adicional, cumpliendo así con lo solicitado y con las buenas practicas.

Todo lo anterior sin costo adicional para este Ministerio.”

El Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, Miembro de la Comisión de Supervisión Interna del Proceso de Licitación Pública LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, por medio de escrito recibido el día 28 de junio de 2019, manifestó lo siguiente:

“El día lunes 20 de agosto de 2018, a eso de las 21:53 horas, envié un correo electrónico, el licenciado [REDACTED], Administrador del contrato antes citado, donde textualmente decía "Buenas noches estimados Supervisores del contrato de Brazaletes, Anexo 1 nota Adjunta, este día en relación a la alternativa de roaming, agradeceré sus observaciones consolidadas para el día de mañana o a más tardar el día miércoles 22 a las 08:00 horas, debido a que el miércoles 22 a las 09:00 hay reunión con la empresa y debemos darles repuesta ese día. Yo mañana estaré todo el día fuera de San Salvador en misión oficial Anexo 2.

Como soy Agente de la Policía Nacional Civil, con funciones de campo y no Administrativas fue hasta el día, martes 21, Agosto 2018, a eso de las 15:47 horas que el suscrito respondió al correo de la siguiente forma: "Este es un incumplimiento al contrato por parte de la empresa suministrante, ya que aparecía en licitación y así fue su propuesta; y a la fecha no contamos con resiliencia Nativa a través de SIM, la propuesta es muy bonita alternativa pero eso lo vieran visto al momento de presentar los requisitos; pero bueno el proyecto ya está en marcha es una decisión que no sólo la debemos asumir los supervisores y administrador de contrato, que vean las demás instancias pertinentes que se debe hacer al respecto para que el proyecto no se caiga y contemos con ese servicio de roaming o interconexión de datos entre las empresas de telefonía de El Salvador." Anexo 3.

Donde tiene más recomendaciones por otros administradores del contrato, (...) Anexo 4. Fue el 03 septiembre de 2018 que elaboré respuesta a nota de fecha 30 de agosto de 2018 enviada por el Lic. [REDACTED] Administrador de contrato, la cual literalmente dice: "Por medio del presente me permito informarle que en referencia a su nota de 30 de Agosto 2018, con número INFO-418/2018 en donde remite documentación en relación a una solicitud de modificativa hecha por el Asocio Temporal Escucha Security, al contrato número MJSP-DGCP-047/2017, suministro, instalación, capacitación, y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la

Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, al respecto de la nota de 01/10/2018 de fecha 28 de agosto de 2018, donde proponen el esquema de contingencia que ante el fallo de una pérdida de servicio, la ubicación del portador pueda ser monitoreado sin interrupciones, considero que no fue la mejor oferta técnica al respecto para poder cubrir la resiliencia nativa que ante el fallo o pérdida del servicio, la SIM pueda conectarse a otra compañía telefónica de manera automática, por no contar con otra propuesta se podría considerar viable la solicitud de modificativa planteada.

Y el jueves, 04 de octubre de 2018 a eso de las 16:13 me reenvía un correo el Administrador de Contrato él dice: Buenas tardes Señor [REDACTED] esta tarde me ha llamado el Lic. [REDACTED] Director DACI, para informarme que el área de contratos de la FGR nos ha citado mañana a usted, a su servidor y al Lic. [REDACTED] a las 10:00 AM para solventar dudas sobre el contrato de brazaletes, por lo que agradeceré hacerse presente a esa hora en dirección adjunta.

Su presencia es indispensable para continuar con el proceso. A lo que respondí una hora después: Enterado y pendiente a la marginación. Anexo 5. En relación a esto nos hicimos presentes a la fiscalía de Santa Elena e inicio la conversación la fiscal manifestándonos que nos había citado para aclararle unas dudas que tenía con el proyecto; donde comienza a explicar el licenciado [REDACTED] y luego el Licenciado [REDACTED], donde la fiscal evacuó sus dudas manifestando que le había quedado claro el por qué se requería la modificativa uno.

El Administrador del Contrato, por medio de escrito recibido el día 4 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

La circunstancia imprevista que motivó la modificación de la cláusula primera del Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), con el Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY si estaba debidamente justificada y verificada. Dicha circunstancia Imprevista consistió en la Imposibilidad del Asocio de lograr un acuerdo comercial con las empresas operadoras de telecomunicaciones en el país. En reuniones de seguimiento con el administrador del contrato, supervisores y demás involucrados en el proyecto, tanto de la DGCP como del MJSP, se informó que el Asocio no había logrado un acuerdo comercial con alguno de los operadores para brindar el servicio de resiliencia nativa, ante lo cual se giraron instrucciones al administrador del contrato a efecto verificara y se cerciorara que el Asocio estaba llevando a cabo las gestiones necesarias para lograr el acuerdo comercial mencionado, incluso, que se entrevistara con los responsables comerciales de las diferentes empresas operadoras de telecomunicaciones del país, para conocer de primera mano su decisión respecto a lo planteado por el Asocio. En reuniones de seguimiento posteriores se conoció y verificó documentalmente la respuesta negativa que el Asocio obtenía por parte de las diferentes operadoras de brindar el servicio de resiliencia requerido, a lo cual el MJSP requirió la asistencia de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), habiendo obtenido como respuesta de dicha institución que no era competencia de la misma obligar a ninguna de las operadoras de telecomunicaciones a brindar el



servicio requerido por el Asocio, por ser un acuerdo a alcanzar estrictamente entre privados. (ANEXO 1)

Debido a la mencionada imposibilidad, el Asocio presenta una solicitud de modificativa del contrato en su cláusula primera, a través de la cual ofrece un mecanismo que brinde el servicio de resiliencia nativa y que además ofrece ventajas adicionales a lo requerido sin ningún costo adicional para el MJSP, siendo éstas: Un software de monitoreo adicional al que ya contiene el dispositivo electrónico (no actuando únicamente como resiliencia, sino en forma permanente) y un medio de comunicación con el portador. Dicha solicitud de modificación fue analizada por la administración y supervisión del contrato, así como de la Dirección Jurídica del MJSP, brindando ambas instancias opinión favorable a la solicitud de modificación por parte del Asocio. Con base a dicha opinión, el MJSP sometió a consideración de la Fiscalía General de la República (FGR) autorizar o denegar dicha modificación al contrato, siendo que dicha institución del ministerio público fue de la misma opinión respecto a que la circunstancia imprevista estaba debidamente justificada y consecuentemente autorizó la modificativa al contrato en los términos ya expresados.

Se puede constatar en el ANEXO 1 que como administrador de contrato realicé todas las gestiones que fueran necesarias para dar cumplimiento al contrato, es por eso que se realizaron visitas de campo a las cuatro empresas de telefonía celular en el país y en las cuatro visitas se levantó un acta donde cada una expuso los motivos por los cuales no pudo llegar a un acuerdo con el Asocio Temporal.

En concepto, la modificativa del contrato no alteró en ningún momento el objeto del contrato, ya que este se refiere a la implementación de un sistema similar al de Roaming, no se estableció que debía ser obligatoriamente un sistema de Roaming. Por lo anterior, se tomó la validez de la propuesta de la modificativa por todos los argumentos técnicos expresados con anterioridad.

El Ministro de Justicia y Seguridad Pública, actuante en el periodo del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, mediante nota recibida el 13 de julio de 2020, expuso lo siguiente:

"El procedimiento de modificación de la cláusula primera del Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), con el Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY, se realizó respetando y cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y su Reglamento, siendo uno de estos el contenido en el Art. 18, Inc. cuarto de la citada Ley, que establece: " El Fiscal General de la República representará al Estado en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general y de los muebles sujetos a licitación ...". El proyecto de contrato, así como el de su modificación, junto con todos los informes sobre las actuaciones y documentación de respaldo, fueron remitidos y sometidos a consideración del Sr. Fiscal General de la República, a quien se le remiten tales documentos no solo para su suscripción como acto simple, sino para que previamente se revisen y analicen los documentos, así como el procedimiento efectuado,

en cumplimiento a la facultad otorgada por el legislador a la Fiscalía General de la República (FGR), de desarrollar una función contralora y garante de la legalidad del proceso. Se sometió a consideración del Sr. Fiscal General de la República toda la información aportada por los administradores del contrato, supervisores y demás representantes de los entes involucrados en el proyecto, tanto del área técnica como jurídica, quienes fueron coincidentes en cuanto a que la propuesta de modificativa del contrato estaba justificada, tanto técnica como legalmente; y que habían verificado que efectivamente el Asocio no había logrado un acuerdo comercial con ninguno de los operadores de telecomunicaciones para brindar el servicio de resiliencia nativa, pese a haberse efectuado las gestiones necesarias para ello; y que el mecanismo planteado para brindar el servicio de resiliencia nativa era viable, ofreciendo además ventajas adicionales a lo requerido sin ningún costo adicional para el MJSP, tales como: Un software de monitoreo adicional al que ya contiene el dispositivo electrónico (no actuando únicamente como resiliencia, sino en forma permanente) y un medio de comunicación con el portador. Además, se informó por parte de los administradores y supervisores del contrato, así como de la Dirección Jurídica del MJSP, que la propuesta de modificativa no era relativa al Objeto del Contrato, que era el suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de monitoreo de dispositivos electrónicos para los Privados de Libertad, sino al mecanismo de obtener la resiliencia nativa, brindando por tanto tales instancias, opinión favorable a la solicitud de modificación por parte del Asocio.

Con base a lo anterior, podemos concluir que de acuerdo a todo lo expuesto por los administradores y supervisores del contrato, así como de los demás representantes de las dependencias del MJSP y de la DGCP involucradas en el proyecto, se cumplían los requisitos para la modificación del contrato establecidos en el Art. 83-A de la LACAP, que establece: "La institución contratante podrá modificar los contratos en ejecución regidos por la presente ley, independientemente de su naturaleza y antes del vencimiento de su plazo, siempre que concurren circunstancias imprevistas y comprobadas ... ". De igual forma se concluye de los informes presentados que, al no alterarse el Objeto del Contrato, sino únicamente el mecanismo para obtener la resiliencia nativa, no existía la prohibición para tal modificación establecida en el Art. 83-B de la LACAP, que establece: "Los contratos no podrán modificarse cuando se encuentren encaminadas a cualquiera de los siguientes objetivos: a) alterar el objeto contractual..."

Toda la información que aportaron los administradores y supervisores del contrato, así como de las demás instancias involucradas, incluyendo la Dirección Jurídica del MJSP, se agregó como anexo en el informe de fecha 3 de julio de 2019 remitido por el suscrito a esa Dirección de Auditoría. Toda esta información, como ya apunté, se puso a disposición del Sr. Fiscal General de la República, quién después de verificar que se cumplían los requisitos legales exigidos, procedió a autorizar la modificativa del contrato. En caso se hubiera incumplido alguna disposición legal o hubiera existido alguna irregularidad en el procedimiento, esto hubiera sido advertido por la FGR, pero al ser autorizada la modificativa al contrato, es porque dicha institución consideró debidamente justificadas las circunstancias que motivaron ésta.

Por lo anterior, reitero los conceptos vertidos en el informe de fecha 3 de julio de 2019, en el sentido que la modificativa del contrato se realizó cumpliendo con los requisitos exigidos por la LACAP, solicitando se valoren nuevamente los argumentos expresados,



así como los nuevos elementos relacionados y una vez efectuado dicho análisis se deje sin efecto el Hallazgo...”.

## **COMENTARIOS DE LOS AUDITORES**

En razón de los comentarios proporcionados por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, actuante en el periodo del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018 manifestamos lo siguiente:

Se expone en los comentarios que la circunstancia imprevista si estaba debidamente justificada y verificada y que dicha circunstancia imprevista consistió en la imposibilidad del Asocio en lograr un acuerdo comercial con las empresas operadoras de telecomunicaciones del país.

A nuestro juicio, no es atinente calificar la imposibilidad de acuerdo entre el Asocio con las empresas operadoras de telecomunicaciones como una circunstancia imprevista. Consideramos que el Asocio debió efectuar gestiones con los operadores de servicios de telefonía antes de presentar su oferta, con el objetivo de determinar la viabilidad técnica y económica de un acuerdo entre operadores o la imposibilidad de que el mismo fuese alcanzado.

La LACAP es clara en determinar lo siguiente: “La presentación de una oferta por el interesado, dará por aceptadas las indicaciones contenidas en las bases de licitación...”

Lo señalado por la ley es razonable y supone que si una empresa presenta una oferta a consideración en un proceso licitatorio, es porque le resulta viable ejecutar el objeto contractual y satisfacer las condiciones y especificaciones de lo que solicita la entidad contratante.

Se expone en los comentarios que la circunstancia imprevista estaba justificada y verificada. Que se realizaron reuniones de seguimiento posteriores y que se verificó documentalmente la respuesta negativa obtenida por el Asocio por parte de las diferentes operadoras de brindar el servicio de resiliencia requerido y que, al respecto, se requirió la asistencia de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones. Sin embargo, lo expresado con respecto a la negativa de los operadores de telefonía carece de solidez, debido a que en la documentación que sustenta la solicitud de modificación contractual, efectuada por el Asocio Temporal Escucha Security, no consta que los operadores, con los que se gestionó el servicio de roaming, expresaran su negativa de proporcionar dicho servicio.

Según la evidencia, la empresa Claro en su último correo documentado, de fecha 3 de julio de 2018, expresó lo siguiente: «Hemos estado evaluando la inversión de la implementación de su solicitud en relación a los servicios conversados en nuestra última reunión, en estos momentos estamos a la espera de la valoración de algunos desarrollos e inversiones que se requieren para poder realizar las pruebas ante este proyecto. Como te explicaba el Ing. ██████████ estamos aún a la espera de algunas evaluaciones y esperamos poder darte avances a la brevedad posible”.

En el mismo sentido, en la Acta de Verificación suscrita entre el Administrador del Contrato MJSP-DGCP 047/2017 y el Gerente de Regulación y RRII SV de Telefónica Móviles de El Salvador S.A., se consignó lo que el segundo de los suscribientes le expresó al primero, así: "...a principios de este año representantes de la empresa DIGICEL, S.A. de C.V. los buscaron para solicitar el servicio de roaming local, haciendo mención en dichas conversaciones sobre dicho proyecto y que en efecto TELEFÓNICA MOVILES EL SALVADOR S.A. les hizo llegar una oferta de servicios, pero a la fecha el operador DIGICEL, S.A. de C.V. no ha brindado respuesta sobre la oferta presentada. Es del entender de TELEFÓNICA que la empresa ESCUCHA, S.A. y el Operador DIGICEL, S.A. de C.V. forman parte del mismo grupo empresarial."

Como resultado de las entrevistas realizadas por el Administrador del Contrato con representantes de TELEFÓNICA MOVILES EL SALVADOR S.A. y de CLARO S.A. DE C.V., solicitó explicaciones al Asocio Temporal, mediante nota con referencia INFO-440/2018 de fecha 10 de septiembre de 2018. La respuesta fue dada por el Asocio por medio de la nota con referencia 121/2018, en ella explica que la oferta efectuada por TELEFÓNICA MOVILES EL SALVADOR S.A., la que ya había sido presentada y discutida con el entonces Ministro de Justicia y Seguridad Pública, el Administrador del Contrato y los Supervisores, no cumplía el objetivo específico de dar el respaldo a la conectividad de los brazaletes, debido a que comprendía un contrato cerrado por 5 años con acceso a todos los abonados del operador principal, la compañía Digicel, a un costo del servicio por \$14.5 millones de dólares, sin considerar las configuraciones especiales de los equipos. Con respecto a la compañía Claro, el Asocio manifestó lo siguiente: "desconocemos si existe algún requerimiento adicional de parte de Claro, S.A. de C.V., por lo que consideramos que debido a los tiempos del contrato están por finalizar no podemos garantizar que tendremos una propuesta comercial de Claro, S.A. de C.V. antes de la fecha de finalización del contrato con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública".

Lo anterior confirma, primero, que la oferta efectuada por TELEFÓNICA MOVILES EL SALVADOR S.A. fue inviable por el tema económico y por la cobertura extendida a todos los abonados de la compañía Digicel, y segundo, que con la empresa CLARO S.A. de C.V. no se concretó un convenio comercial por falta de tiempo, ya que el plazo contractual se encontraba próximo a finalizar.

Consta la gestión efectuada por la compañía DIGICEL S.A. ante la SIGET, reiterando, mediante nota de fecha 4 de junio de 2018, recibida por la SIGET el día 6 de ese mismo mes y año, la solicitud de opinión técnica remitida a fin de conocer si era factible poder implementar un modelo de Roaming Nacional, el cual ante el fallo o pérdida de servicio del proveedor principal la SIM card pudiera conectarse con otra compañía telefónica de manera automática para la continuidad del servicio. La opinión de la SIGET fue que el servicio de itinerancia o Roaming nacional podía ser implementado entre las redes de dos empresas que operaran nacionalmente o con todas, mediante la suscripción de un acuerdo comercial entre las partes interesadas.

Otra nota que evidencia que no hubo negativa de las empresas de telefonía en proporcionar el servicio, es la que la compañía DIGICEL remitió al CEO de TIGO EL SALVADOR, el mismo día 6 de junio de 2018, fecha en la que había solicitado la opinión



Técnica de la SIGET, reiterando su interés por iniciar una relación de negocios, basados en su solicitud de implementación de un modelo de roaming entre dichas empresas.

Con relación al comentario, de que la Modificativa N° 1 al contrato no era relativa al objeto del contrato exponemos lo siguiente: Con la Resolución Modificativa N° 1 del Contrato se modificó la Cláusula primera, denominada: "Objeto y Alcance del Contrato", aduciendo una imposibilidad que debió ser prevista por la empresa antes de presentar su oferta. Dicha modificación representó un cambio sustancial, ya que la SIM que se requería en el contrato debía permitir el funcionamiento con todas las compañías telefónicas legalmente establecidas en El Salvador, para que pudiera utilizarse un esquema similar al roaming y para que cualquier compañía pudiera suministrar el servicio en un futuro sin tener que sustituir la SIM, con un sistema de resiliencia que ante fallo o pérdida del servicio la SIM se conectara con otra compañía de manera automática.

Consta en el expediente de ejecución, pieza 3, folio 69 y siguientes, que por medio de nota con referencia INFO-334/2017 de fecha 16 de octubre de 2017, el Administrador de Contrato remite copia del documento emitido por el Asocio Escucha Security con respecto al cumplimiento de la resiliencia nativa, en el que el mismo asocio confirma lo siguiente: "Las SIM Cards se ha configurado en el sistema de telefonía RF de tal forma que cumpla su funcionalidad de un proveedor primario y varios secundarios en modalidad tipo roaming, esto como parte de la contingencia de telecomunicación de los mismos, cumplimiento el requerimiento de interconexión con las diferentes compañías que operan en El Salvador".

También es importante mencionar que el Asocio Temporal hace una aclaración respecto de lo anterior, y afirma lo siguiente: "El fabricante de las tarjetas SIM trabaja en base a la regulación internacional en dicha materia, incluyendo desde el proceso de programación inicial, la información concerniente al proveedor o (suscribir), tales como International Mobile Subscriber Identify, Identidad Internacional del Suscriptor Móvil y clave de autenticación (Authentication key) que es usada para autenticar las tarjetas SIM en la red móvil. Cada tarjeta SIM tiene una KEY única asignada por el operador durante el proceso de personalización. La Key también se almacena en una base de datos específica llamada AuC (Acrónimo de Authentication Center) que esta implementada como parte integral de la HLR (acrónimo de Home Location Register) de la red del operador...

Por todo lo anterior, no es posible realizar un cambio en el proveedor primario dentro de las tarjetas SIM, debido a los datos que deben ser incluidos en el proceso de fabricación de las mismas que identifican al proveedor primario; sin embargo, es posible seguir utilizando un segundo proveedor en modalidad de Roaming."

Lo descrito anteriormente, deja claro nuestra postura que no era una situación imprevista, tal como se alegó para modificar la cláusula primera: Objeto y Alcance del Contrato.

En vista de que en los comentarios de los Miembros de la Comisión de Supervisión Interna y del Administrador de Contrato, se aportaron argumentos similares a los presentados por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, no agregaremos más comentarios a ese respecto.

Con respecto a los comentarios expuestos y documentación aportada por el Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, Miembro de la Comisión de Supervisión Interna de del Proceso de Licitación Pública LPINT-02/2016-MJSP-DGC, constatamos que, en efecto, se manifestó sobre del cambio en la cláusula primera del contrato. Mediante correo fechado el 21 de agosto de 2018 expuso lo siguiente: "Este es un incumplimiento al contrato por parte de la empresa suministrante ya que aparecía en licitación y así fue su propuesta; y a la fecha no contamos con resiliencia Nativa a través de SIM, la propuesta es muy bonita alternativa pero eso lo vieran visto al momento de presentar los requisitos; pero bueno el proyecto ya está en marcha es una decisión que no sólo debemos asumir los supervisores y administrador de contrato, que vean las demás instancias pertinentes que se debe hacer al respecto para que el proyecto no se caiga y contemos con ese servicio de roaming o interconexión de datos entre las empresas de telefonía de El Salvador". Así también mediante nota dirigida al Administrador del Contrato, de fecha 3 de septiembre de 2018, expuso lo siguiente: "... considero que no fue la mejor oferta técnica al respecto para poder cubrir la resiliencia nativa que ante fallo o pérdida del servicio, la SIM pueda conectarse a otra compañía telefónica de manera automática, por no contar con otra propuesta se podría considerar viable la solicitud de modificativa planteada".

Sin embargo, la información que adjunta revela que consideró viable la solicitud de modificativa planteada por el Asocio a pesar de haber advertido que la modificativa no era un hecho imprevisto.

Con respecto a los comentarios adicionales aportados por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, actuante en el periodo del 22 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, agregamos lo siguiente:

Se expone que el procedimiento de modificación de la cláusula primera del Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), con el Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY se realizó cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y su Reglamento; y que en ese contexto, cumpliendo lo dispuesto en el Art. 18, inciso cuarto de la referida Ley, se remitió y sometió a consideración del señor Fiscal General de la República toda la documentación —aportada por el Administrador del contrato, supervisores y demás representantes de los entes involucrados en el proyecto, tanto del área técnica como jurídica, quienes fueron coincidentes en que la propuesta de modificativa del contrato estaba justificada, tanto técnica como legalmente— con el objeto de que se efectuara su revisión, análisis y firma.

En efecto, la firma de la Resolución Modificativa N.º 1 por parte del titular de la Fiscalía General de la República evidencia que el trámite realizado no fue objeto de observaciones por dicha instancia; sin embargo, por nuestra parte, basados en la evidencia examinada, mantenemos el punto de vista de que la imposibilidad de la contratista por establecer un contrato con las empresas operadoras de telefonía, al cual por razones propias éstas se negaron, no constituye una condición imprevista y comprobada para modificar el contrato.



Consideramos que el contratista antes de comprometerse a cumplir con todos los alcances solicitados en el contrato, lo que incluía proveer un sistema que debía contar de contingencia con un esquema de resiliencia que ante fallo o pérdida del servicio del proveedor principal, la SIM pudiera conectarse otra compañía telefónica de manera automática para la continuidad del servicio y para que cualquier compañía pudiera proporcionar el servicio en un futuro sin tener que sustituir la SIM, tenía que determinar con certeza la viabilidad de cumplir con dicho requerimiento, de lo contrario asumía un riesgo de incumplimiento, ya que la materialización de lo ofertado no dependía únicamente de sus capacidades individuales sino que necesitaba de un acuerdo con dos proveedores locales de servicios de telefonía.

Según lo estipulado en la Cláusula Décima Primera del Contrato N.º MJSP-DGCP-047/2017, el Contrato podría modificarse de conformidad con lo estipulado en el Art. 83-A de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, y para los efectos de dicha Ley, se entiende que una circunstancia imprevista es, entre otros, un hecho o acto que no puede ser previsto; esto último es sustancial y determinante, ya que el acuerdo o contrato del contratista con las compañías proveedoras de servicios de telefonía, o la falta de éste, a efectos cumplir con el sistema de contingencia nativa que ante fallo o pérdida del servicio del operador principal la SIM pudiera conectarse con otra compañía telefónica de manera automática, constituía un hecho o circunstancia que pudo ser prevista antes de que el contratista presentara la oferta en la cual se consigna el compromiso que asumía, de cumplir todos los alcances solicitados en las cláusulas del contrato, y de acuerdo a los requerimientos técnicos e instrucciones de la licitación emitidas con respecto al proyecto, entre otros.

Por lo anterior, la observación se mantiene.

El Jefe de Proyectos de la Dirección de Información y Análisis, el Administrador de Sistemas 911 de la Policía Nacional Civil, el Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, el Técnico de la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP, el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP, en su calidad de miembros de la Comisión de Supervisión Interna, el Administrador del Contrato y el Director Jurídico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, no presentaron evidencias ni comentarios adicionales con respecto al hallazgo de auditoría posteriormente a la lectura de Borrador del Informe de Auditoría, realizada el día 13 de marzo de 2020 y a la cual se les convocó por medio de notas REF-DA5-020-12-2020, REF-DA5-020-13-2020, REF-DA5-020-14-2020, REF-DA5-020-15-2020, REF-DA5-020-6-2020, REF-DA5-020-7-2020, de fecha 5 de marzo de 2020, y publicación de esquila en periódico de mayor circulación nacional de fecha 11 de marzo de 2020, respectivamente; no obstante el plazo concedido y extendido hasta el 22 de junio de 2020 por la pandemia de COVID-19.

## Hallazgo No. 8

### **EL ESQUEMA DE CONTINGENCIA ANTE EL FALLO O PÉRDIDA DEL SERVICIO, PRODUCTO DE LA MODIFICATIVA UNO AL CONTRATO, NO FUE IMPLEMENTADO EN EL PLAZO CONTRACTUAL Y NO FUNCIONA**

Comprobamos que el esquema de contingencia ante el fallo o pérdida del servicio del proveedor principal, incorporado al contrato mediante Modificativa Uno, consistente en un equipo móvil de telefonía celular, junto con una aplicación de software instalada en el teléfono, cuyo objetivo era conocer y monitorear la posición exacta del privado de libertad en tiempo real y abrir la posibilidad de establecer un canal de comunicación oficial entre el privado de libertad y la Subdirección de Monitoreo de Medios de Vigilancia Electrónica, no fue implementado en el plazo contractual. El suministro era de 3,040 unidades; sin embargo, la entrega de los dispositivos telefónicos inició el 25 de abril de 2019 y al 23 de mayo del mismo año solo se habían entregado 6 de ellos y éstos no funcionaban.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, establece en su artículo 82: "El contrato deberá cumplirse en el lugar, fecha y condiciones establecidas en su texto y en los documentos contractuales anexos al mismo";

En el artículo 82 Bis de la misma Ley, regula: "La unidad solicitante propondrá al titular para su nombramiento, a los administradores de cada contrato, quienes tendrán las responsabilidades siguientes: a) Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales; así como en los procesos de libre gestión, el cumplimiento de lo establecido en las órdenes de compra o contratos;"

La Modificación uno de la Cláusula Primera: Objeto y Alcance del contrato regula lo siguiente: EL SUMINISTRANTE se compromete a proveer un sistema de comunicación basado en tecnología de telefonía móvil por medio de datos, el cual deberá contar con esquema de contingencia que ante el fallo o pérdida del servicio, la ubicación del portador pueda ser monitoreada sin interrupciones, por lo que como parte del cumplimiento del sistema de resiliencia nativa, se entregará al privado de libertad un equipo móvil de telefonía celular de la empresa CTE TELECOM PERSONAL, S.A. DE C.V., junto con una aplicación de software instalada en el teléfono, que permita conocer su posición exacta en tiempo real, para que en caso de ocurrir un problema por el fallo o pérdida de la señal primaria, la Subdirección de Monitoreo de Medios de Vigilancia Electrónica, pueda conocer con exactitud la ubicación del privado de libertad, siempre y en todo momento, además de abrir la posibilidad de establecer un canal de comunicación oficial entre el privado de libertad y la Subdirección, sin aumentar los costos adicionales a EL MINISTERIO, debido que es responsabilidad de EL SUMINISTRANTE mantener la disponibilidad del servicio de telecomunicaciones basado en tecnología de internet para los enlaces que sean necesarios, contando con una resiliencia del servicio del 99.999% preferiblemente de dos proveedores (uno primario y otro secundario), utilizados en un esquema activo-pasivo. De ser necesarios, EL SUMINISTRANTE deberá proporcionar el ancho de banda y tipo de enlace idóneo para el funcionamiento del sistema, de preferencia dicho canal deberá ser privado, de lo contrario deberá de protegerse con los mecanismos necesarios que dictan las buenas prácticas de seguridad informática, tales como, equipos de prevención de intrusos, proxy-reversos, políticas de configuración de



equipos, etc. EL SUMINISTRANTE proporcionará los materiales, insumos, herramientas y equipo necesario para la instalación completa del sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad...”

La deficiencia se generó debido a que el Jefe de Proyectos de la Dirección de Información y Análisis, el Administrador de Sistemas 911 de la Policía Nacional Civil, el Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, el Técnico de la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP y el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP, en su calidad de miembros de la Comisión de Supervisión Interna, la cual tenía como función verificar y validar el proyecto, y controlar que el contratista ejecutara los trabajos en estricto cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas, entre otras, y el Administrador del Contrato, no verificaron que el funcionamiento del esquema de contingencia ante el fallo o pérdida del servicio del proveedor principal, incorporado mediante Modificativa Uno al contrato, fuese implementado según lo pactado.

En consecuencia, el sistema de monitoreo por medios de vigilancia electrónica para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, no cuenta con un esquema de contingencia ante fallo o pérdida del servicio del proveedor principal, generando riesgo por la falta de control de los privados de libertad e inseguridad para la sociedad.

## **COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Técnico de la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP, el Jefe de Proyectos de la Dirección de Información y Análisis, el Administrador de Sistemas 911 de la Policía Nacional Civil y el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del MJSP, miembros de la Comisión de Supervisión Interna, por medio de escrito recibido el día 4 de julio de 2019, manifestaron lo siguiente:

“A partir de la aceptación de la propuesta técnica para contar con una característica de redundancia del sistema, el ASOCIO inició el proceso de implementación de la solución, específicamente, los días 25, 26 de septiembre del año 2018, se crean dos computadoras virtuales en sitio primario “A” y secundario “B”, una como computadora principal y la segunda como computadora de respaldo, con la solución del sistema Traccar, para el monitoreo redundante, del sistema principal Emsys.

Posteriormente y luego de los ajustes correspondientes de permisos y afinamientos de dicho sistema, actualmente se posee funcionando el sistema Traccar con varios portadores monitoreándose en tiempo real, tal y como se puede apreciar en las capturas de pantalla en Anexo número 2 y donde se muestran entre otros elementos, estadística, eventos, rutas y, gráficas. Confirmando que es una solución superior a lo originalmente solicitado.”

El Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, miembro de la Comisión de Supervisión Interna del Proceso de Licitación Pública Internacional LPINT02/2016-MJSP-DGCP, por medio de escrito recibido el día 28 de junio de 2019, manifestó lo siguiente:

“En relación a oficio número DA5-EE-BCIE-2102-2019-075, Anexo II "El Esquema de Contingencia ante el Fallo o Pérdida del Servicio Producto de la Modificativa uno al Contrato no fue implementada en el Plazo Contractual y no Funciona". Según comprobación que el esquema de contingencia ante el fallo o pérdida del servicio del proveedor principal, incorporado al contrato mediante la modificativa uno, consistente en un equipo móvil de telefonía móvil celular, junto con una aplicación de software instalada en el teléfono, y que se describe en Anexo 6, cuyo objetivo era conocer y monitorear la posición exacta del privado de libertad en tiempo real, y abrir la posibilidad de establecer un canal de comunicación oficial entre el privado de libertad y la Subdirección de Monitoreo de Medios de Vigilancia Electrónica, no fue implementado en el plazo contractual. La entrega de los dispositivos telefónicos inició el 25 de abril de 2019 al 23 de mayo del mismo año solo se han entregado 6 de ellos y, sin embargo, estos no funcionan, [...] En relación al esquema de contingencia puedo exponerle lo siguiente:

De acuerdo en reuniones sostenidas con los representantes del asocio temporal ESCUCHA SECURITY, se les preguntó que, si ese equipo adicional que implementarían contaría con las mismas garantías del brazalete electrónico, a lo que ellos expresaron que las garantías serían las mismas; por lo que se podría recurrir a ella si así fuere; como de cada reunión sostenida se elaboraba un documento donde se expresaba lo expuesto en la misma y firmamos los integrantes en ella. Dichos documentos los elaboraba el Administrador de Contrato y las pasaba para firma, de los cuales no me facilitó copia alguna a pesar de haberle solicitado las mismas.

No omito manifestarle que cuando fui propuesto por el subcomisionado [REDACTED] jefe en ese momento de la División de Cumplimientos a Disposiciones Judiciales "DCDJ", para fungir como administrador al contrato número MJSP-DGCP-047/2017, suministro, instalación, capacitación, y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, "Anexo 7" me encontraba desempeñando las funciones de referente informático de dicha División, y estábamos ubicados en la primera calle oriente, entre sesenta y nueve y setenta y uno avenida norte, luego el jefe antes mencionado en fecha 30 de enero 2018, me trasladó al departamento de Registro y Control "REGYCO" de la misma división pero ubicada entre la octava y décima avenida sur cuartel central "CASTILLO" donde no contaban con medios de transporte, para poder continuar asistiendo a las reuniones del proyecto y de manera verbal el jefe [REDACTED] me informa que a partir de la fecha mi enlace para coordinar transporte sería la encargada de activo fijo, sin embargo, en un aproximado de seis meses no se me proporcionó ningún tipo de ayuda por lo cual después de varios meses de esta situación tomé a bien informar sobre el inconveniente a los señores Supervisores y al administrador de contrato, el día martes 17 de julio de 2018, a eso de las 20:58 horas, donde literalmente dice: "Muy buenos noches Señores supervisores y Administrador del contrato de Brazaletes electrónicos, es un placer dirigirme a ustedes; deseándoles éxitos en el ámbito laboral como familiar. Después del breve saludo paso a lo siguiente: El motivo de la presente es para notificarles que como sabedores que son, sobre mi nombramiento como uno de los supervisores del contrato de suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha del sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del



Ministerio de Justicia y Seguridad N° MJSP-DGCP-047/2017, nombramiento que se llevó a cabo a petición del señor subcomisionado [REDACTED] y que a pesar de que asistía por mis propios medios o porque un compañero me trasladaba al lugar de la reunión, no se había generado ningún inconveniente en el hecho de poder asistir a las convocatorias de reunión en MJSP, pero se dio el caso en que en fecha 30 enero del corriente año fui trasladado por orden de la jefatura de la División de Cumplimientos a Disposiciones Judiciales, DCDJ, mediante memorándum N° SAEO/DCJ/JEFATURA/118/2018 "Anexo 8" al departamento de Registro y Control comúnmente llamado REGYCO, mismo que está ubicado en el edificio central de la Policía Nacional Civil, pasando a ser parte de esa oficina desde 31 enero 2018, con este traslado quedaron eliminadas mis funciones como supervisor del proyecto, así mismo y por medio de capacitación pasé a realizar nuevas funciones, me fue ordenado desempeñar trabajo de digitador y en el que se me asignaba el cumplimiento de meta diaria, lo cual puede ser confrontado en el libro de control de entradas y salidas de personal del departamento de Registro y Control de Disposiciones Judiciales 2018, que en la mayoría de fechas en las que fui solicitado para reunión yo me encontraba laborando en el departamento antes mencionado, no omito manifestar que el señor subcomisionado [REDACTED] nombró a otra persona como conducto regular para mantenerse en comunicación conmigo a fin de que siguiera asistiendo a las reuniones, siendo por medio de esa persona que traté de mantener comunicación sin embargo dejaron de enviarme transporte o de dotarme del medio adecuado para poder asistir y cumplir con el compromiso adquirido, de hecho le estuve reenviando los correos a la persona asignada como conducto de comunicación con relación a cada convocatoria del administrador de contratos, en vista de que era quien debía coordinarme el apoyo para asistir a dichas reuniones, así mismo me permito agregar un pequeño detalle de algunos emails que envié solicitando transporte para poder asistir a las reuniones sin obtener respuesta por parte de la jefatura.

#	Fecha de envío de correo	fecha/hora de reunión	Asunto	Lugar de
01	22 mayo 2018 06:16	22 Mayo 2018 09:30	Convocatoria de seguimiento del contrato de brazaletes.	Sala roja MJSP. Anexos 9 y 9ª
02	16 Abril 2018 19:52	17 Abril 2018 08:30	Convocatoria de seguimiento del contrato de brazaletes.	Sala roja MJSP. Anexo 10 y 10ª
03	03 Abril 2018 18:40	04 Abril 2018 08:30	Convocatoria de seguimiento del contrato de brazaletes.	MJSP, pendiente la sala. Anexo 11 y 11A
04	26 Febrero 2018 18:32	27 Febrero 2018 09:30	Convocatoria de seguimiento del contrato de brazaletes.	MJSP, pendiente la sala. Anexo 11, 12A y 12B

Que todo lo anteriormente expresado dificultó mis funciones, como está expreso en el contrato primeramente mencionado que mis funciones serán: Verificar y validar el proyecto aportando si fuere el caso, las modificaciones/correcciones que considere oportunas, en acuerdo con el administrador de contrato y el contratista, verificar el cronograma de ejecución del proyecto presentado por el contratista en el marco de su oferta; controlar que el contratista en el marco de su oferta; controlar que el contratista ejecute los trabajos en estricto cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas;

aprobar progresivamente la ejecución de los trabajos a ser desarrollados, controlando en todo momento la calidad en la misma, y una vez concluidos; verificar la calidad y las cantidades ejecutadas; verificar el cumplimiento de la normativa vigente; verificar el cumplimiento de la normativa ambiental; informar de atrasos y situaciones que pongan en riesgo la ejecución del proyecto; deberá validar en conjunto con el administrador de contrato el cumplimiento de cada una de las características técnicas; realizará pruebas técnicas a la solución, las cuales deberán ser debidamente registradas en los informes respectivos; pero sin limitarme sólo a ellas. En vista que son como cinco meses que me he ausentado a mis funciones que estaban bien detalladas en el contrato, me he descontinuado de dicho proyecto por la falta de transporte y de interés de mi continuidad en el proyecto por parte de la jefatura, como ya lo había notificado anteriormente en fecha 04 de abril de 2018.

En vista de lo antes expresado y con el fin de excusarme específicamente a la petición que el día Viernes 13 de julio de 2018 en horas de la mañana le efectué una llamada al licenciado [REDACTED] para solicitarle un apoyo de trabajo; a lo que él respondió que le hiciera la solicitud por escrito, quien aprovechando que yo le había llamado, me manifestó que requería de mi firma en unas actas, por lo que le dije que podría hacerlo hasta la próxima semana ya que en ese instante iba para San Miguel. Sin embargo, le manifesté claramente que, por el hecho de que son varios meses que me he ausentado de las reuniones y en consecuencia descontinuado del proyecto, no puedo firmar trabajos realizados de febrero hasta la fecha ya que desconozco sobre el avance del programa o cualquier situación que se haya suscitado en este lapso de tiempo, por la misma razón de que no se me brindó en su momento el transporte requerido para dar seguimiento y supervisión. Dicha situación puede corroborarse en los libros de control de entrada y salidas. Ante mi negativa a firmar me convocaron a una reunión y me expresaron que si no firmaba los documentos, eso obstaculizaría el desembolso del dinero para la empresa, y acarrearía una demanda legal contra mi persona, ya que lo que yo decía no era justificación para no firmarlas; ante este tipo de amenazas, el temor o presión psicológica que me generó el contraer consecuencias procesales y civiles o que el suscrito no tendría solvencia económica para enfrentar tal situación, en vista de esto, y a pesar de continuar en desacuerdo no tuve otra alternativa más que optar por firmar las actas. No sin antes explicarme el señor [REDACTED] que estas solo eran de recepción de unos equipos y me mostraron las facturas, de las cuales no recuerdo el monto, donde solo pude confrontar los montos de las mismas ya que lo detallado no se me mostró en ningún momento; para los últimos documentos que firmé, sólo me las hacían llegar al nuevo lugar de trabajo ya que me encontraba realizando mis funciones policiales en la Unidad de Técnicas Operativas de la División Central de Investigaciones, a partir de 04 de junio de 2018, mediante memorándum número DG/SD/SAEO/No1062/2018, de fecha 30 mayo de 2018, firmado por el comisionado [REDACTED] Subdirector de Áreas Especializadas, donde fui trasladado en comisión de servicio lo cual se detalla en Anexo 13. Debido a la magnitud del proyecto el día miércoles 21 de noviembre de 2018, a eso de las 18:32 horas le solicité una copia digital de cierre de las etapas, al licenciado José Rodríguez, Administrador de contrato, mismo que literalmente dice; "Buenas noches licenciado [REDACTED] Administrador de contrato de brazaletes electrónicos, el motivo del presente es para solicitarle, si no hubiese inconveniente alguno, una copia digital de las actas de cierre de las etapas de los brazaletes electrónicos con sus anexos facturas, esto con el objeto de contar mi persona con una copia de respaldo por cualquier



auditoría interna o externa, de ante mano se lo agradezco" Anexo 14. Reiterando petición de actas de cierre el día viernes 15 de marzo 2019 a eso de las 10:59 horas le escribo donde literalmente dice; "Buenos días Licenciado [REDACTED] el motivo del presente es para solicitarle una copia de actas de cierre de las fases y de cuando se nos entregaron los equipos del contrato de suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en marcha del sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad No MJSP-DGCP-047/2017, ya que como me lo había expresado una ocasión que cuando se terminara nos iba a facilitar una copia de los documentos a los supervisores que fuimos nombrados en el referido proyecto" solicitudes de las cuales hasta la fecha no he tenido respuesta alguna, Anexo 15. Como había sido nombrado por acuerdo ministerial era necesaria mi firma para poder desembolsar el dinero a la empresa suministrante del proyecto y como ya no iba a las reuniones por razones laborales la licenciada Tania Morales me contactaba por teléfono para preguntarme cuando podía enviarme el documento para que las firmara yo, y hasta el día jueves 11 de Octubre de 2018 a las 16:08 horas que el suscrito le comunico vía correo que ya no hay pendientes de entrega de más dispositivos, solo los que estaban por garantía; y que esperaba la documentación para firmarla, ver Anexo 16.

El día jueves 30 de agosto de 2018 a las 14:51 horas, recibo un correo electrónico de parte de la licenciada [REDACTED] el cual literalmente dice: Buenas tardes reciba un cordial saludo, tengo a bien adjuntar el oficio número 418, para los fines administrativos correspondientes. Anexo 17. (El oficio 418 era con el fin de solicitar una modificativa al contrato por parte del suministrante, donde también venía adjunta la nota 110 que consta de 104 páginas, en la cual se justifican del "imposible cumplimiento" de la cláusula primera del contrato). Ver Anexo 17-A."

El Administrador del Contrato, por medio de escrito recibido el día 4 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

"El sistema de contingencia sí fue recepcionado dentro del plazo contractual y sí funciona. A partir de la aceptación de la propuesta técnica para contar con una característica de redundancia del sistema, el ASOCIO inició el proceso de implementación de la solución, específicamente, los días 25, 26 de septiembre del año 2018, se crean dos computadoras virtuales en sitio primario "A" y secundario "B", una como computadora principal y la segunda como computadora de respaldo, con la solución del sistema Traccar, para el monitoreo redundante, del sistema principal Emsys.

Posteriormente y luego de los ajustes correspondientes de permisos y afinamientos de dicho sistema, actualmente se posee funcionando el sistema Traccar con varios portadores monitoreándose en tiempo real, lo cual se puede verificar in situ en el Centro de Monitoreo de la Subdirección de Medios de Vigilancia Electrónica y donde se muestran entre otros elementos, estadística, eventos, rutas y, gráficas. Confirmando que es una solución superior a lo originalmente solicitado."

Adicionalmente, el Técnico de la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; el Jefe de Proyectos de la Dirección de Información y Análisis; el Administrador de Sistemas 911 de la Policía Nacional Civil y el

Director de Informática y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Justicia y Seguridad, miembros de la Comisión de Supervisión Interna de la Licitación Pública LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, por medio de escrito recibido el día 26 de junio de 2020, manifestaron lo siguiente:

“Referente a este tema, reiteramos que, la entrega y recepción del sistema alterno fue realizado los días 25 y 26 de septiembre del año 2018, funcionando adecuadamente en el proceso de pruebas locales, según consta en las actas de recepción; posteriormente, la logística de la entrega de los aparatos quedó a cargo de la Sub Dirección del Centro de Monitoreo de Medios de Vigilancia Electrónica.

Posteriormente, al iniciar la entrega a los portadores, algunos dispositivos de la solución alterna, presentaron problemas; por lo que, como supervisores, solicitamos que la empresa solventara todos los inconvenientes en un plazo de una semana, caso contrario, que se hicieran efectivos los instrumentos de garantía a favor del Estado; lo anterior de acuerdo a correspondencia anexa que se muestra”.

#### COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Debido a que los comentarios expuestos por los miembros de la Comisión de Supervisión Interna son coincidentes -exceptuando la aseveración que hace el Administrador del Contrato en su escrito, de que el Sistema de contingencia fue recepcionado dentro del plazo contractual y que funciona, emitimos los siguientes comentarios:

Nuestra observación está fundamentada en dos incumplimientos evidenciados, el primero de ellos es que el esquema de contingencia a poner en funcionamiento conforme a la modificativa N° 1 del contrato, no fue implementado al 2 de octubre de 2018, fecha en la que finalizó el plazo contractual. Según la documentación verificada, al 31 de diciembre de 2018 el sistema de contingencia aún se encontraba en período de prueba. A continuación, se detalla en forma cronológica lo afirmado:

Fecha	Referencia del documento	Asunto
17-12-2018	157/2018	Nota del Asocio Escucha Security para Administrador de contratos, informa que se realizará actualización de los 3,040 teléfonos a partir del 19-12-2018.
18/12/2018	SMMVE-520-2018	Nota del Subdirector de Medios de Vigilancia electrónica al Administrador del Contrato. Informa que el sistema no superó las pruebas
19/12/2018	Sin referencia	Bitácora de reunión, asistentes autoridades del MJSP y A.C. y Supervisión Interna. Informan que los teléfonos necesitan actualización de software y que no transmiten posición en tiempo real.
20/12/2018	SDA-221/2018	Nota del Administrador de Contrato al Jefe del DACI. Informa sobre los problemas con los teléfonos y solicita que se le haga un llamado a Escucha Security, si no se le hará efectiva la garantía de buen funcionamiento.
20/12/2018	SDA-220/2018	Nota del Administrador del Contrato a Escucha Security. Solicita códigos para desbloquear los teléfonos y actualización de los 3,040 teléfonos entregados.



8/2/2019	Nota 007/2019	Nota de Escucha Security para Administrador de Contrato. Informan que se actualizaron los teléfonos y reporte de pruebas.
12/06/2019	Sin referencia	Reporte de Entrega de 6 teléfonos a portadores a partir del 29 de abril de 2019

El segundo incumplimiento en el que se basa nuestra observación es el funcionamiento del esquema de contingencia. A ese respecto, en el cuadro anterior se detalla claramente que la entrega de los teléfonos se efectuó a partir del 29 de abril de 2019, lo que fundamenta lo plantado en nuestra observación, que al 31 de diciembre de 2018, el sistema de contingencia no se encontraba en funcionamiento.

Debido a la falta de pago por parte del Asocio Temporal, el software no brindaba posicionamiento de los dispositivos entregados (seis en total) situación que consta en expediente de ejecución y en las capturas de pantalla que proporcionó la comisión de supervisión en la que se identifica que el perfil de los portadores se encuentra fuera de línea.

Con respecto a los comentarios vertidos por el Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, miembro de la Comisión de Supervisión Interna del Proceso de Licitación Pública Internacional LPINT02/2016-MJSP-DGCP, constatamos que, en efecto, fue el único que se manifestó sobre el cambio en la cláusula primera del contrato.

Mediante correo fechado el 21 de agosto de 2018 expuso lo siguiente: "Este es un incumplimiento al contrato por parte de la empresa suministrante ya que aparecía en licitación y así fue su propuesta; y a la fecha no contamos con resiliencia Nativa a través de SIM, la propuesta es muy bonita alternativa pero eso lo vieran visto al momento de presentar los requisitos; pero bueno el proyecto ya está en marcha es una decisión que no sólo de la debemos asumir los supervisores y administrador de contrato, que vean las demás instancias pertinentes que se debe hacer al respecto para que el proyecto no se caiga y contemos con ese servicio de roaming o interconexión de datos entre las empresas de telefonía de El Salvador". Asimismo, mediante nota dirigida al Administrador del Contrato, de fecha el 3 de septiembre de 2018, expuso lo siguiente: "...considero que no fue la mejor oferta técnica al respecto para poder cubrir la resiliencia nativa que ante fallo o pérdida del servicio, la SIM pueda conectarse a otra compañía telefónica de manera automática, por no contar con otra propuesta se podría considerar viable la solicitud de modificativa planteada".

Sin embargo, a pesar de haber advertido que la modificativa no era un hecho imprevisto, expresó que, por no contar con otra propuesta, consideraba viable la solicitud de modificativa planteada por el Asocio.

Adicionalmente exponemos:

En relación a los comentarios aportados por los miembros de la Comisión de Supervisión Interna, confirmamos lo que mencionamos anteriormente, que el esquema de contingencia a poner en funcionamiento conforme a la Modificativa N.º 1 del Contrato N.º MJSP-DGCP-047, no fue implementado en la fecha en que finalizó el plazo contractual.

Con base en la documentación verificada, al 31 de diciembre de 2018 el sistema de contingencia aún se encontraba en período de prueba, tal como se planteó en el hallazgo de auditoría.

Los miembros de la Comisión de Supervisión Interna hacen mención que el sistema de contingencia fue recepcionado el día 25 y 26 de septiembre de 2018, sin embargo, no se anexó evidencia documental al respecto. Es preciso mencionar que adjunto al comprobante contable número 1/113 de fecha 16 de noviembre de 2018, consta como documentación soporte el acta recepción de fecha 2 de octubre de 2018, de 3,040 teléfonos móviles, efectuada en el período del 25 de septiembre al 1 de octubre de 2018, de acuerdo a la Modificativa uno del contrato; sin embargo, no contiene la recepción del sistema de contingencia como tal.

La evidencia adjunta a la nota remitida por los miembros de la Comisión de Supervisión Interna confirma que posteriormente a la finalización del plazo contractual advirtieron fallas de posicionamiento recurrentes en los dispositivos telefónicos y que solicitaron al Administrador del Contrato que efectuara las gestiones ante el Asocio Escucha Security a efectos de subsanar dicha deficiencia, así como la sugerencia de que se hiciera efectiva la garantía si no se subsanaba la problemática señalada, lo cual constituye un derecho que le asiste a la administración pública ante incumplimientos contractuales y éstos se debe de gestionar de acuerdo con las disposiciones del contrato y de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

Al respecto no se adjuntó evidencia de que la situación fuese subsanada según lo pretendido y conforme al requerimiento contractual.

En vista de lo mencionado anteriormente la observación se mantiene.

El Administrador del Contrato y el Técnico de la División de Cumplimiento de Órdenes Judiciales de la Policía Nacional Civil, miembro de la Comisión de Supervisión Interna, no presentaron evidencias ni comentarios adicionales con respecto al hallazgo de auditoría posteriormente a la lectura de Borrador del Informe de Auditoría, realizada el día 13 de marzo de 2020 y a la cual se les convocó por medio de notas REF-DA5-07-7-2020 y REF-DA5-020-14-2020, de fecha 5 de marzo; no obstante el plazo concedido y extendido hasta el 22 de junio de 2020 por la pandemia de COVID-19.

#### Hallazgo No. 9

#### **SE INCLUYÓ EN EL CONTRATO N° MJSP-DGSP-047/2017 EL SUMINISTRO DE BIENES NO REQUERIDOS EN LAS BASES DE LA LICITACIÓN**

Comprobamos que en el contrato se incluyó el suministro de bienes comprendidos en la oferta, pero que no formaban parte de los bienes requeridos en las bases de licitación pública internacional LPINT-02/2016 y la única enmienda de éstas, del proceso denominado: Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, Dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.



El detalle de los bienes, por un valor de \$342,429.30 a los que se hace referencia, se detallan a continuación:

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	CANTIDAD CONTRATADA Y PAGADA
<b>FASE I SUMINISTRO</b>			
Sistema de almacenamiento masivo 50 TB brutos de discos (SAN) unidad de cinta y controladora	1	\$105,497.91	\$105,497.91
Virtualización y licenciamiento de Microsoft	1	\$217,664.93	\$217,664.93
TOTAL FASE I			\$323,162.84
<b>FASE II INSTALACIÓN</b>			
Virtualización y licenciamiento de Microsoft	1	\$19,266.46	\$19,266.46
TOTAL FASE II			\$19,266.46
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>\$342,429.30</b>

En lo referente a las obligaciones del organismo ejecutor, el Contrato de Préstamo N.º 2102 en su sección 9.09 Adquisición de Bienes y Servicios, estipula lo siguiente: "Cumplir con todas las normas y procedimientos establecidos en la Política de Obtención de Bienes y Servicios Relacionados y Servicios de Consultoría con Recursos del BCIE".

La Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del BCIE en su artículo 4, establece:

"La responsabilidad de la ejecución y administración de las Operaciones reside en los Prestatarios/Beneficiarios, incluyendo todo el proceso de adquisiciones; esto es la preparación de los documentos relacionados con la licitación o concurso, la adjudicación, contratación, administración, ejecución y terminación de los contratos resultantes...

El Prestatario/Beneficiario deberá establecer claramente en los documentos de licitación o concurso los factores que, además del precio, serán tomados en cuenta en el proceso de evaluación de las ofertas técnicas y económicas".

Las Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías del BCIE, establecen en el artículo 21 párrafo primero, lo siguiente:

"El BCIE adopta las modalidades de licitación y concurso como mecanismos generales para la contratación de bienes, obras, servicios y consultorías en el marco de las Operaciones que cuentan con su financiamiento".

Las bases de licitación pública internacional LPINT-02/2016 del proceso denominado: "Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos

electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, Dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública”, establecen lo siguiente:

- a) Sección II. Instrucciones a los oferentes, letra A Generalidades, numeral 1) Definiciones, establece: “Licitación Pública: Procedimiento formal y competitivo de adquisiciones mediante el cual, a través de un anuncio se solicitan, reciben y evalúan ofertas técnicas y económicas, para la adquisición de bienes o servicios.”
- b) Sección VI. Especificaciones Técnicas, apartado de Almacenamiento, establece: “El Ministerio proveerá un sistema de almacenamiento masivo para ser conectada como parte de la solución, la cual es una marca Dell Modelo SCv2080 de la cual se encuentra disponible una cantidad de 40 Tb para la solución, el proveedor deberá conectar este almacenamiento a los componentes que instale, cabe señalar que otra parte de almacenamiento de este equipo estará siendo utilizado en otras funciones.”

E. Evaluación y comparación de las Propuestas	
...	Se establecen factores además del precio para la evaluación selección de la más conveniente, las cuales son las siguientes: En la revisión aritmética de las Ofertas Económicas (Sobre No.3) el Comité Ejecutivo de la licitación procederá de la siguiente manera: 1. Se verificará que las cantidades sean las mismas que se incluyen en el Plan de Oferta del Proyecto. 2. ...

La Enmienda N° 1 a las bases de licitación pública internacional LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, denominada: “Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, Dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública”, especifica lo siguiente:

Se modifica la sección VII. Lista Estimada de Cantidades y sus precios Unitarios, de acuerdo a lo siguiente:

Se elimina el ítem:

Sistema de Almacenamiento Masivo 50 TB brutos de discos	1
---------------------------------------------------------	---

La condición se generó debido a que el Coordinador de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE, el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la DGCP, el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional, el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE y el Colaborador Jurídico Institucional, en su calidad de miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT-02/2016-MJSP-DGCP, dieron por aceptada la oferta del Asocio Temporal Escucha Security, no obstante que incluía bienes que no se encontraban requeridos en las bases de licitación.



En consecuencia, se adquirieron dos bienes que no fueron considerados en las bases de licitación y por consiguiente no debieron ser parte del contrato de suministro.

## **COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante notas sin referencia, de fecha 26 de junio de 2019, 9 y 10 de julio de 2019, la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales, el Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE, el Colaborador Jurídico Institucional, el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales y el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional, respectivamente, en su calidad de miembros del Comité Ejecutivo del Proceso de Licitación Pública Internacional No. 02/2016-MJSP-DGCP, expusieron los siguientes comentarios:

"En la Sección VI, Especificaciones Técnicas, en el numeral 7.2 Centro de Monitoreo, se aclaró lo siguiente: "Este centro de Monitoreo será equipado para administrar al menos 4,000 dispositivos electrónicos que se encuentren instalados, por lo que el proveedor deberá establecer en su oferta la cantidad de componentes necesarios para tal administración, sin utilizar componentes electrónicos de arquitectura cerrada y que permita el crecimiento horizontal y vertical sin restricciones".

Posteriormente se enlista el equipo asignado al centro de monitoreo con características y cantidades, debe entenderse con la aclaración que antecede, que tales cantidades no eran fijas o limitantes; cada proveedor podría proponer un número de componentes según la formulación de su propuesta la solución ofertada. Por lo tanto, el Ministerio, no estableció una cantidad fija de componentes.

En lo relativo al contenido de la Sección VII- LISTA ESTIMADA DE CANTIDADES Y SUS PRECIOS UNITARIOS, en este apartado de las Bases de Licitación, el Ministerio brindó un formato con el objeto que los oferentes formularan la oferta económica; sin embargo, como su nombre lo indica, la enumeración de equipo y cantidades constituían una aproximación definida con la palabra "ESTIMADA", por lo tanto, los datos no debían considerarse completos o inamovibles; en consecuencia, no debe considerarse como un detalle concreto de cantidades de equipos a adquirir. Es así que, en la nota aclaratoria al pie de la sección, se establece lo siguiente: "Si el proveedor considera incluir equipos adicionales, deberá detallarlos en el plan de ofertas incluyendo sus precios unitarios, cantidades y los precios desglosando los costos de instalación y de afinamiento tal cual aparece en el formato de plan de oferta".

Es necesario señalar, que de conformidad a lo establecido en la Sección I, numeral 3- Presentación del Proceso de Licitación, y Sección Condiciones Generales, CG-31 Resultados y Productos, el objetivo general del proyecto era implementar un sistema de dispositivos electrónicos para el control de los internos que resulten beneficiados con la aplicación de la Ley Reguladora del Uso de Medios de Vigilancia Electrónica en Materia Penal, por lo que se requería contar con una solución de un sistema de dispositivos electrónicos, que incluyera como mínimo los dispositivos electrónicos, fuerza de reacción regionales y un centro de monitoreo con dos plataformas tecnológicas configuradas en

dos nodos.... En consecuencia, el resultado principal sería la adquisición e instalación, implementación y puesta en marcha de un sistema completo para el monitoreo de Dispositivos electrónicos para privados de libertad.

En vista de lo anterior, se dejó a criterio y libertad de los oferentes, el detalle de equipo y sus cantidades para cumplir con lo solicitado, según la propuesta que diseñaran para implementar la "SOLUCION" solicitada por el Ministerio con todas sus características. En ese sentido no existió una cantidad fija de equipos a exigir a los oferentes; debido a que los equipos por si solos no generan el fin del último del proceso, sino que su integración y configuración que les permita crear el "SISTEMA".

Por otra parte, y según ACLARATORIA No. 1 de la Licitación Pública Internacional No. LPINT- 02/2016-MJSPDGCP "Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública". En la pregunta y respuesta número 38. "En la solicitud de sitio de contingencia con DRP, no se especifica, las características de la 2do ubicación, podemos tomar como características principales mínimas las requeridas para sitio uno.

"RESPUESTA:

En el sitio de contingencia, se puede tomar como características principales, las mínimas requeridas para un sitio tipo Data Center, las cuales no están limitadas, adicionalmente se pueden utilizar tecnologías de infraestructura virtualizada".

Por otra parte, las bases de licitación establecían que el sitio Principal (Data Center), se debería tomar en cuenta el sistema de almacenamiento masivo con el que se contaba, haciendo un uso óptimo de los recursos existentes, debido a que, por la naturaleza de dicho equipo (SAN), tenía las capacidades mínimas para ser incluido en la solución del Data Center número uno, y se proporcionó información relativa para que los oferentes lo tomaran en cuenta en el diseño de su propuesta, tal y como se muestra a continuación.

"Se requiere que el proveedor diseñe un Plan de Contingencia y de Continuidad del Servicio para el funcionamiento del Sistema ante el fallo de alguno de los componentes, debiendo proporcionar componentes mínimos de hardware y software para el funcionamiento de un sitio central, únicamente para los lapsos de tiempo en los que, por cualquier razón, el sitio central no pueda funcionar, y el monitoreo se pueda efectuar de manera ininterrumpida. El Ministerio proveerá un sistema de almacenamiento masivo para ser conectada como parte de la solución, la cual es una marca Dell Modelo SCv2080 de la cual se encuentra disponible una cantidad de 40 Tb para la solución, el proveedor deberá conectar este almacenamiento a los componentes que instale, cabe señalar que otra parte de almacenamiento de este equipo estará siendo utilizado en otras funciones. Por lo que si es necesario la compra de otro sistema de almacenamiento masivo que es el que en este caso aparece señalado."

Lo anterior fue la causa de la eliminación del sistema de almacenamiento masivo consignada en la Enmienda número 1 para el Sitio primario (Data Center 1), el cual estaría instalado en el Ministerio.



El Sistema de almacenamiento masivo ofertado fue instalado en el Sitio Secundario (Data Center 2), como parte de la propuesta presentada por la empresa.

No omitimos manifestar que, es por tal motivo, que el contrato en comento, aparece la obtención de un sistema de almacenamiento masivo de 50 TB de discos, ya que es para el soporte del sitio de contingencia.”

Mediante nota recibida el 14 de julio de 2020, el Jefe de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales, la Técnico de la Unidad de Tecnología y Desarrollo Informático de la Dirección General de Centros Penales, el Director de Informática y Desarrollo Tecnológico Institucional, Técnico Financiero de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE, el Colaborador Jurídico Institucional y Coordinador de la Unidad Ejecutora de Proyectos BCIE, todos miembros del Comité Ejecutivo del proceso de Licitación Pública Internacional N.º LPINT02/2016-MJSP-DGCP, remitieron los siguientes comentarios adicionales.

“Es importante mencionar que en el proceso de adquisición del proyecto se estableció que el objetivo era adquirir un SISTEMA, no una compra de bienes individuales, lo cual se puede apreciar en el nombre del proceso: "Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección general de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública".

Así mismo, en las bases de licitación se estableció lo siguiente:

- B. Segunda Etapa Evaluación de la Oferta Técnica.
- 4. Características técnicas de los equipos (TEC-2) 55.00 %

#### CARACTERÍSTICAS OBLIGATORIAS

NOTA ACLARATORIA: TODAS LOS COMPONENTES DE CADA ÍTEM O SUBÍTEM; ASÍ COMO SUS RESPECTIVAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SOLICITADAS SON EQUIPOS Y ESPECIFICACIONES MÍNIMOS, POR LO QUE LOS OFERENTES PODRÁN PROPONER EQUIPOS Y/O CARACTERÍSTICAS ADICIONALES QUE PERMITAN UN FUNCIONAMIENTO ÓPTIMO DE TODO EL (LOS) SISTEMA(S) SI Y EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTE PROYECTO.

En dicho párrafo, y de acuerdo al Art 43 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones Públicas, las bases sí fueron claras en permitir a los oferentes, incluir bienes complementarios para el funcionamiento del SISTEMA, debido que es este SISTEMA el objeto de la Adquisición y no los bienes de forma independiente.

Por otra parte, en la misma sección de las bases, específicamente en la página 62, la base de licitación establece:

Software (Cantidad de licencias: para la cantidad de dispositivos adquiridos y para un total de 80 computadoras como mínimo y para dos data center Uno activo y otro pasivo de acuerdo al plan de contingencia que presentará el proveedor)

Como puede apreciarse, se incluye el apartado de Software y la cantidad de licencias necesarias para los componentes, dispositivos, computadoras y para DOS DATA CENTERS, uno activo y otro pasivo de acuerdo al plan de contingencia que presentará el proveedor, es decir que las licencias de software si se encontraban requeridas para que el SISTEMA funcione adecuadamente y de acuerdo al plan de contingencia que ofertara el proveedor.

Adicionalmente es de mencionar que todo el actuar de la Comisión Evaluadora está amparado en el REGLAMENTO PARA EL USO Y CONTROL DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO emitidos por la Corte de Cuentas en el año 2014, el cual establece lo siguiente:

Art 2. Definiciones

6) Contingencia: interrupción de la capacidad de acceso a información y procesamiento de la misma a través de computadoras necesarias para la operación normal de un negocio.

24) Plan de Contingencia: Conjunto de pasos o procedimientos necesarios para recuperar y estabilizar las operaciones informáticas en la Entidad, en caso de producirse una eventualidad que afecte la operación normal de los sistemas de información. Dicho plan contiene las medidas técnicas, humanas y organizativas necesarias para garantizar la continuidad del negocio y las operaciones de una compañía.

Art. 33.- La Unidad de TIC deberá realizar planes de respaldo y resguardo en sitio remoto y procedimientos para la recuperación de datos, que permitan asegurar la información de acuerdo a su importancia y criticidad.

Licenciamiento de software

Art. 45.- Todo el software instalado en la entidad, deberá estar amparado con la respectiva licencia extendida por el fabricante, otorgando a la entidad el derecho de instalación y uso de los mismos, de conformidad a lo establecido por la ley.

Con base a lo anterior expresamos que todo lo adquirido está considerado tanto en los Términos de Referencia como en la oferta, comprendiendo tanto en lo relacionado al sistema de almacenamiento masivo para el sitio de contingencia como las licencias de virtualización, ya que sin estos componentes el sistema adquirido no hubiera sido funcional.

Aclaremos que la adquisición de una solución de tecnología, requiere de anticipar y prever la respuesta de un mercado especializado altamente direccionado por los avances y nuevas y cambiantes alternativas de soluciones posibles, dado que se está hablando de la adquisición de un equipamiento de tecnología de punta que procura adaptarse en principio, a parte de una solución existente. Por lo que, en coherencia a esta realidad tanto de mercado como tecnológica, se presentó un marco claro que no redujese ni excluyese la posibilidad de contar por parte del mercado con la mejor alternativa posible; de ahí que se les define en las notas aclaratorias, que: ... "el proveedor deberá establecer en su oferta la cantidad de componentes necesarios para tal administración, sin utilizar componentes electrónicos de arquitectura cerrada y que permita el crecimiento horizontal y vertical sin restricciones", Obviamente, en la práctica esto significa que el ofertante y



futuro proveedor, siendo especialista en el área a contratar, debe adaptar su propuesta a la necesidad de la solución que se desea adquirir, tomando de base los documentos de la licitación; sin embargo, claramente se debe de entender que esto no significa cerrar el espacio a considerar técnicamente la solución que integralmente ha incluido el ofertante, a manera de ejemplo: si el sistema necesita para su funcionamiento un kit de baterías para almacenamiento de energía, que se considere indispensable para asegurar el desempeño de todos equipos y del sistema en su conjunto, esto debe estar incluido en la contratación, aunque expresamente no estuviese mencionada, siempre y cuando fundamente su propuesta de adjudicación bajo un concepto de Sistema Integral complementario y técnicamente sea justificado en su inclusión; considerando este, como un elemento que constituya razonablemente parte del sistema a adquirirse.

En este sentido y ámbito de aplicación de este criterio se caracteriza también el componente de "Virtualización y licenciamiento de Microsoft", Dado que no es razonable suponer que el sistema va a funcionar apropiadamente, si no se cuenta con el elemento de licenciamiento respectivo, adicionalmente, con la finalidad de asegurar una inversión de recursos eficiente, que técnicamente ha sido prevista de manera completa y gestionada con la debida diligencia del caso.

Bajo el razonamiento y explicación anterior es que, en la nota aclaratoria al pie de la sección, se establece lo siguiente: "Si el proveedor considera incluir equipos adicionales, deberá detallarlos en el plan de ofertas incluyendo sus precios unitarios, cantidades y los precios desglosando los costos de instalación y de afinamiento tal cual aparece en el formato de plan de oferta". Claramente estos equipos a incluirse resultan en una propuesta a la institución con la finalidad de brindar una solución tecnológica y sistémica integral y completa; bajo el exclusivo planteamiento racional y lógico del ofertante; en cuanto que se justifique en su ámbito de aplicación práctico y que se constituya conforme sea planteado en parte o en complemento adicional necesario a la Solución ofrecida para asegurar la completa y eficiente funcionalidad de la solución ofrecida.

En vista de lo anterior, se dejó a criterio y libertad de los oferentes, el detalle de equipo y sus cantidades para cumplir con lo solicitado, según la propuesta que diseñaran para implementar la "SOLUCION" requerida por el Ministerio con todas sus características de manera integral. En ese sentido no existió plenamente una cantidad fija de equipos a exigir a los oferentes; debido a que los equipos por si solos no generan el fin último del proceso, sino que su integración y configuración es la que les permita crear el "SISTEMA" que desea implementarse.

Por otra parte, las bases de licitación establecían que el sitio Principal (Data Center), se debería tomar en cuenta el sistema de almacenamiento masivo con él que ya se contaba, haciendo un uso óptimo de los recursos existentes, debido a que, por la naturaleza de dicho equipo (SAN), tenía las capacidades mínimas para ser incluido en la solución del Data Center número uno, y se proporcionó información relativa para que los oferentes lo tomaran en cuenta en el diseño de su propuesta, tal y como se muestra a continuación. Lo anterior fue la causa de la eliminación del sistema de almacenamiento masivo consignada en la Enmienda número 1 para el Sitio primario (Data Center 1), el cual estaría instalado en el Ministerio.

El Sistema de almacenamiento masivo ofertado fue instalado en el Sitio Secundario (Data Center 2), como parte de la propuesta presentada por la empresa.

No omitimos manifestar que, es por tal motivo, que el contrato en comento, aparece la obtención de un sistema de almacenamiento masivo de 50 TB de discos, ya que es para el soporte del sitio de contingencia.

En consecuencia, podemos concluir que:

1. La adquisición tuvo como objeto el suministro de un SISTEMA y no bienes individuales
2. La página 50 de las bases permite a los oferentes incluir otros componentes adicionales para que el SISTEMA funcione adecuadamente guardando la contingencia.
3. La enmienda número 1 eliminó el Sistema de Almacenamiento Masivo del Data Center Primario, por lo que el Sistema de almacenamiento Masivo ofertado es el que corresponde al Data Center de respaldo, tal cual puede apreciarse en el plan de contingencia.
4. Los equipos deben contar con sus licencias de software extendida por el fabricante.
5. La página 64 de las bases solicita a los oferentes incluyan las licencias necesarias para el funcionamiento del SISTEMA.
6. Las bases de licitación establecen la existencia de DOS DATA CENTER (Centros de Datos) cumpliendo con Reglamento para el Uso y Control de las Tecnologías de Información y Comunicación en las Entidades del Sector Público.

Por consiguiente, la comisión de evaluación de ofertas, no adjudicó Bienes Independientes, si no que un SISTEMA, que incluyó un Sistema de almacenamiento masivo de 50 T, utilizado en el Data Center secundario, de acuerdo al plan/esquema de contingencia presentado por el ofertante; así mismo, las licencias de Software necesarias para el funcionamiento del SISTEMA, en cumplimiento a las bases de licitación y a la normativa vigente.

La comisión no tenía facultades para rechazar parcialmente la oferta presentada, ni mucho menos, quitar componentes que el oferente incluyó en su oferta, debido a que las Bases son Claras en solicitar a los oferentes la inclusión de bienes adicionales que permitieran el correcto funcionamiento de sus SISTEMA”.

#### COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Con respecto a los comentarios aportados por la administración exponemos lo siguiente:

Las bases de licitación constituyen los lineamientos de un proceso de adquisición; establecen las condiciones jurídicas, económicas y técnicas a las que éste ha de ajustarse. Los ofertantes, por su parte, deben presentar sus propuestas sujetas a los límites que tales documentos definen, a fin de que el proceso se realice con base a los principios de transparencia, competencia, igualdad, entre otros.

Las bases de licitación deben de contener requerimientos claros y definir especificaciones técnicas, las cuales consisten en la descripción general de los bienes, obras o servicios a suministrar o ejecutar, así como descripciones, volúmenes, cantidades,



especificaciones, alcance, precios unitarios y totales, plazo o cronograma de ejecución, en el caso de ejecución de obras incluirá, cuando sea el caso, los planos constructivos completos; cualquier otra información que defina el Prestatario/Beneficiario, según lo especificado en el Art. 29 b. 6 de las Normas Para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías, financiados con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Las especificaciones técnicas son definidas por la entidad y no por el Oferente. Para el caso de la virtualización y del Sistema de almacenamiento masivo 50 TB brutos de discos (SAN) unidad de cinta y controladora, no se cuestiona su necesidad, sino el procedimiento realizado por el Comité Ejecutivo, al no observar que se trataba de bienes no comprendidos en la Lista Estimada de Cantidades de las Bases de Licitación y que para su aceptación o rechazo era necesario disponer de criterios técnicos específicos.

En relación con nuestro planteamiento, consta en la pieza dos del expediente de ejecución del proyecto, que por medio de nota con referencia SV-MJSP-B2S1-591-304, de fecha 4 de septiembre de 2017, el Director de informática y Desarrollo Tecnológico, requirió que la empresa (Asocio Temporal Escucha Security) ampliara exactamente a que se referían las cantidades presentadas en el ITEM 3 de su oferta, en las que se incluyen las virtualizaciones; situación que de haber sido establecida por la entidad, no se hubiese tenido la necesidad de solicitarle explicaciones al oferente sobre las cantidades que ofertó en concepto de virtualización.

Con respecto al comentario del contenido de la pregunta y respuesta número 38, de la Aclaratoria número uno de las bases de licitación, compartimos el comentario de que la Enmienda número uno elimina el Sistema de Almacenamiento Masivo, del Data Center; sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, las bases de licitación son el documento en el cual se incluyen las necesidades de los bienes a adquirir. En la aclaratoria número uno se especifica que el sitio de contingencia secundario (data center 2) debía de contar con los requisitos mínimos del Data Center principal, tomando en consideración lo anterior, aún en la etapa de aclaraciones, se sabía de la necesidad del Sistema de Almacenamiento del Sitio Secundario, por lo que este debió de incluirse en las bases de licitación, así como se incluyó en las bases de licitación la necesidad de 4 servidores, de los cuales dos se encuentran en el Data Center y dos en sitio de contingencia.

En relación a lo expresado en los comentarios adicionales por los miembros del Comité Ejecutivo de la Licitación con respecto a lo que fue detallado como nota aclaratoria en página 102 de las bases de la Licitación, la que hace referencia a que las especificaciones técnicas solicitadas correspondían a equipos y especificaciones mínimas, por lo que los oferentes podían proponer equipos y características adicionales que superaran los criterios definidos, consideramos que dicha nota no se refería a que podrían proponer equipos y características no comprendidos en el plan de oferta y sin especificación técnica definida en las bases, sino proponer equipos y características superiores a los ya definidos, con los cuales el funcionamiento del sistema fuese mejor o que optimizara el mismo.

Sin embargo, los miembros del Comité Ejecutivo de la Licitación no han presentado argumentos que justifiquen y demuestren que con la incorporación del sistema de almacenamiento masivo 50 TB brutos de discos (SAN) unidad de cinta y controladora se mejoraba el funcionamiento del sistema. En nuestra opinión, dicho sistema no debió ser aceptado, teniendo en cuenta que en el proceso licitatorio se emitió la Enmienda N.º 1 a las bases de licitación y que en la misma se estipuló la eliminación del ítem del Sistema de Almacenamiento Masivo de la misma capacidad.

En la parte E. Evaluación y Comprobación de Propuestas, de las bases de la licitación, se determinaba claramente cómo debía de realizarse el procedimiento de verificación de la oferta. Específicamente, el punto 30 instruía lo siguiente: “En la revisión aritmética de las ofertas Económicas (Sobre N.º 3), el Comité Ejecutivo de la Licitación procederá de la siguiente manera: 1. Se verificará que las cantidades sean las mismas que se incluyen en el Plan de Oferta...”. Las bases no refieren el procedimiento a seguir cuando la oferta fuese diferente a lo establecido en el Plan de Oferta. Con lo anterior se aclara el por qué el Comité Ejecutivo de la Licitación debió verificar que las cantidades de la oferta fuesen las mismas que se incluían en el plan de oferta definido en las Bases de la Licitación.

En lo referente a la Virtualización y licenciamiento de Microsoft, consideramos que sin un criterio de selección definido para determinar su aceptación o rechazo, el Comité no debió dar por aceptado dicho ítem, no obstante lo fundamental o necesario que fueran las licencias para que el sistema funcionara adecuadamente. Además, considerando lo ya expuesto, el Comité al realizar la evaluación debió de comparar el cumplimiento de las cantidades y especificaciones técnicas de cada ítem de la Oferta con las correspondientes a las del Plan de Oferta definido por el Ministerio.

Por lo anterior, la observación se mantiene.

## **6. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA**

En atención a lo establecido en el Art. 37 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, constatamos que la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, desarrolló acción de control sobre el proyecto, y como resultado emitió el informe con referencia INFORME DAI – MJSP No. 05/2017, Examen Especial al Proyecto No. 5896 “Adquisición de Un Sistema de Brazaletes Electrónicos” Ejecutado por la Unidad Ejecutora del Programa, Préstamo BCIE N° 2102, Dirección General de Centros Penales, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Mediante el análisis del informe en referencia, determinamos que su contenido no comprende asuntos que evaluar, comprobar e incorporar a nuestra auditoría.

Por otra parte, en atención a lo establecido en el Art. 41 de la misma Ley, se constató que no se han efectuado acciones de control con respecto al proyecto por parte de firmas privadas de auditoría.



## **7. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES**

No se han desarrollado auditorías por parte de la Corte de Cuentas de la República con respecto al proyecto denominado: Adquisición de un Sistema de Brazaletes Electrónicos. El Examen Especial al Proceso de Adquisición y Funcionamiento de un Sistema de Brazaletes Electrónicos, financiados con fondos del Préstamo Externo BCIE N° 2102, ejecutado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, por lo que no han sido emitidas recomendaciones.

## **8. CONCLUSIONES**

Con base en los procedimientos aplicados para alcanzar los objetivos de nuestro examen, concluimos lo siguiente:

- a) En lo referente al cumplimiento de Políticas y Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías, emitidas por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), normativa supletoria aplicable y de las bases de la Licitación Pública Internacional definidas para efectuar la contratación en referencia, en el proceso de adquisición, obtuvimos las siguientes conclusiones:
  - i. Comprobamos que el presupuesto para el Suministro, instalación, capacitación y puesta en marcha de un sistema de dispositivos electrónicos para los privados de libertad de la Dirección General de Centros Penales, no se soportó con la correspondiente documentación que compruebe que los precios estimados para cada ítem se determinaron con base a análisis de costos unitarios a precios de mercado y que era un presupuesto estimado de manera razonable y útil para evaluar con criterio el precio de las ofertas en el proceso de licitación. Asimismo, constatamos que el proceso de elaboración de las bases de la Licitación Pública Internacional fue deficiente, ya que el contenido del documento incluyó incongruencias en la información presentada en las diferentes secciones del mismo.
  - ii. El Comité Ejecutivo de la Licitación Pública Internacional recomendó adjudicar el objeto de la licitación al Asocio Temporal Escucha Security, no obstante que una de las empresas que lo conforman incumplió criterios de calificación establecidos en las bases de licitación por los cuales el Asocio debió ser descalificado.
  - iii. Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario en El Salvador, no cumplió condiciones definidas como "obligaciones de hacer" del Contrato de Préstamo N° 2102, al no haber preparado el documento de marco lógico del programa y proyecto y no haber preparado ni presentado la primera evaluación I-BCIE de medio término en el período de los tres meses posteriores a haber alcanzado el 50% de avance físico del programa. Dicha evaluación debió ser presentada al BCIE a finales de octubre de 2018, considerando que en el informe de avance del periodo junio-julio de 2018 fue reportado que el programa había alcanzado un avance físico de 52.9%.

iv. Se contrató y pagó al Asocio Temporal ESCUCHA SECURITY, la cantidad de US\$342,429.30, por el suministro de bienes no requeridos en las bases de licitación pública internacional LPINT-02/2016 y su única enmienda.

b) En relación al cumplimiento de las disposiciones definidas en las cláusulas del Contrato N° MJSP-DGCP-047/2017 y documentos contractuales en su conjunto, concluimos lo siguiente:

- i. Se observó un adecuado funcionamiento en la comunicación primaria de los dispositivos, se enmarca según lo definido en los documentos contractuales.
- ii. El centro de monitoreo, sus componentes de hardware y software funcionan bajo parámetros aceptables y de acuerdo a los términos de referencia definidos en los documentos contractuales.
- iii. La comunicación del centro de datos (Data Center) cumple con las especificaciones técnicas requeridas, tanto en la modalidad de comunicación primaria como en la modalidad de respaldo; así como el ancho de banda previsto.
- iv. El centro de datos alterno cumple con las especificaciones técnicas definidas en los documentos de licitación.
- v. En lo referente al componente de licenciamiento y virtualización, se constató que las licencias están instaladas y operando normalmente.
- vi. El esquema de contingencia ante el fallo o pérdida del servicio del proveedor principal, incorporado al contrato mediante Modificativa Uno, consistente en un equipo móvil de telefonía celular, junto con una aplicación de software instalada en el teléfono, cuyo objetivo era conocer y monitorear la posición exacta del privado de libertad en tiempo real, y abrir la posibilidad de establecer un canal de comunicación oficial entre el privado de libertad y la Subdirección de Monitoreo de Medios de Vigilancia Electrónica, no fue implementado en el plazo contractual. La entrega de los dispositivos telefónicos inició el 25 de abril de 2019. Al 23 de mayo del 2019 solo se habían entregado 6 de ellos; sin embargo, no funcionaban; lo anterior constituyó un incumplimiento contractual y una falla del sistema.

Con relación al uso de los recursos del Contrato de Préstamo BCIE N.º 2102 y de Contrapartida Local destinados para el proyecto, concluimos lo siguiente:

Tanto los recursos del Contrato de Préstamo N° 2102 como los de contrapartida local se utilizaron exclusivamente en sufragar las obligaciones derivadas del Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, Dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, N° MJSP-DGCP-047/2017. Cabe señalarse que en el desarrollo de nuestro examen observamos que al Asocio Contratista le fueron pagadas las cantidades de \$4,298.49 y \$307.04, por el suministro e instalación de un equipo de aire acondicionado de



precisión que no se llevó a cabo. Sin embargo, posterior a la lectura del borrador de informe fue efectuado por el Contratista, el reintegro del monto observado ante los Servicios de Tesorería del Ministerio de Hacienda, según los recibos únicos de Ingreso números 15 0507206 y 15 0507207 por \$3,803.97 y \$494.52, del 19 de marzo de 2020 y los recibos únicos de ingreso números 15 0563956 y 15 0563957 por \$271.72 y \$35.32, de fecha 30 de septiembre de 2020, respectivamente.

d) En lo referente al reconocimiento y presentación de la información financiera del proyecto, concluimos lo siguiente:

i. Para el registro de los hechos económicos se utilizó el Sistema de Contabilidad Gubernamental. Con base en sus principios y normas se registró el devengamiento y el pago efectuado por medio de la Caja Única del Tesoro (CUT) de las obligaciones contractuales. En general, no determinamos ningún asunto que llamara nuestra atención sobre incumplimientos al marco normativo de la Contabilidad Gubernamental en la verificación del registro de los hechos económicos contabilizados y que soportan los saldos de los Estados Financieros del Proyecto para los años 2016, 2017 y 2018.

ii. Los costos acumulados por el contrato MJSP-DGCP-047/2017 totalizaron US\$4,722,492.05.

e) En lo referente al cumplimiento de aspectos legales determinamos lo siguiente:

El Contrato de Suministro, Instalación, Capacitación y Puesta en Marcha de un Sistema de Dispositivos Electrónicos para los Privados de Libertad de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), con referencia MJSP-DGCP-047/2017, fue modificado, justificando el cambio con la concurrencia de circunstancias imprevistas y comprobadas inexistentes, ante la imposibilidad del contratista de cumplir la obligación que se estableció en el contrato.

f) Como resultado de la evaluación técnica del proyecto se identificaron los siguientes riesgos:

i. Que el monitoreo de los dispositivos electrónicos no pueda ser efectuado si al finalizar el servicio actual no se tiene contratado un nuevo servicio de comunicación.

ii. En el caso de que ocurra un cambio de proveedor actual del servicio de comunicación, será necesario gestionar la instalación de una nueva SIM, lo que implicaría la suspensión del servicio de monitoreo mientras el proceso de cambio de SIM se realiza y eso podría implicar riesgo en la efectividad de las medidas penitenciarias para las que ha sido establecido el Sistema y costos de instalación inherentes.

iii. Debido a que el sitio de respaldo está ubicado en las instalaciones del proveedor de servicios de comunicación, existe la probabilidad que se tenga que mudar a

otra instalación; dejando sin respaldo al sistema de monitoreo durante el tiempo que dure el traslado del servicio y puesta a punto del nuevo sitio.

- iv. Al efectuar nuestra revisión se habían presentado 243 dispositivos con fallos, lo que representan un 12.02% respecto al total del lote entregado por el proveedor (2020 dispositivos), o un 57.99% respecto al total de dispositivos asignados a portadores (419). Ambas tasas son consideradas altas y monetariamente representan \$315,153.99; y aunque el proveedor haya gestionado el reemplazo por garantía, se deben considerar los casos futuros cuando la garantía haya expirado.

## 9. RECOMENDACIONES

Con objetivo de contribuir a la gestión de proyectos futuros, se emiten las siguientes recomendaciones:

### Recomendación 1

Recomendamos al Ministro de Justicia y Seguridad Pública que a efectos precisar los costos definitivos a invertirse en proyectos institucionales –Presupuesto de Inversión–, cuando los mismos sean determinados por las unidades solicitantes o por las unidades responsables de la gestión de compras de bienes y servicios en coordinación con éstas, se realice lo siguiente:

- a) Establecer con precisión la cantidad bienes y servicios para cada componente o ítem del proyecto a ejecutar, determinado con respecto a los mismos las características y especificaciones técnicas en función de la solución a la necesidad por la cual se ejecutará.
- b) Realizar el análisis de costos unitarios por cada componente o ítem del proyecto, teniendo como base la documentación acopiada sobre los bienes y servicios determinados por componente o ítem del proyecto. Además, determinar los costes de aspectos administrativos a acumular al presupuesto para realizar la estimación del costo total.
- c) Conformar el expediente correspondiente, organizando la información que da soporte al análisis de costos unitarios por componente.

### Recomendación 2

Recomendamos al Ministro de Justicia y Seguridad Pública que sea mejorada la redacción de las Bases de Licitación o Términos de Referencia, por parte de las instancias encargadas de su preparación y adecuación, a fin de que se tenga claridad sobre la forma en que se efectuará la evaluación del cumplimiento de requisitos de las empresas que participan bajo la figura de Asocio o Unión de personas. Explicando si el Comité o Comisión Evaluadora realizará la evaluación aplicando los criterios determinados por cada una de las empresas conformantes del Asocio o Unión de personas o no. Si la opción es la de no evaluar en forma individual, que se explique cómo deberá ser tomada en consideración la información por parte del Comité o Comisión Evaluadora cuando ésta sea presentada en forma separada por cada una de las empresas conformantes del Asocio o Unión de Personas.



## 10. PÁRRAFO ACLARATORIO

El presente informe se refiere al Examen Especial al Proceso de Adquisición y Funcionamiento de un Sistema de Brazaletes Electrónicos, Financiados con fondos del Préstamo Externo BCIE N.º 2102; ejecutado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, por el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, por lo que no contiene nuestra opinión sobre la razonabilidad de las cifras de los estados financieros relativos al Préstamo Externo BCIE N.º 2102, por el período examinado.

San Salvador, 9 de octubre de 2020.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**



**Dirección de Auditoría Cinco**



Se hace constar que esta es una versión pública del informe de auditoría, el cual contiene información confidencial que ha sido testada por constituir datos confidenciales, para dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

